

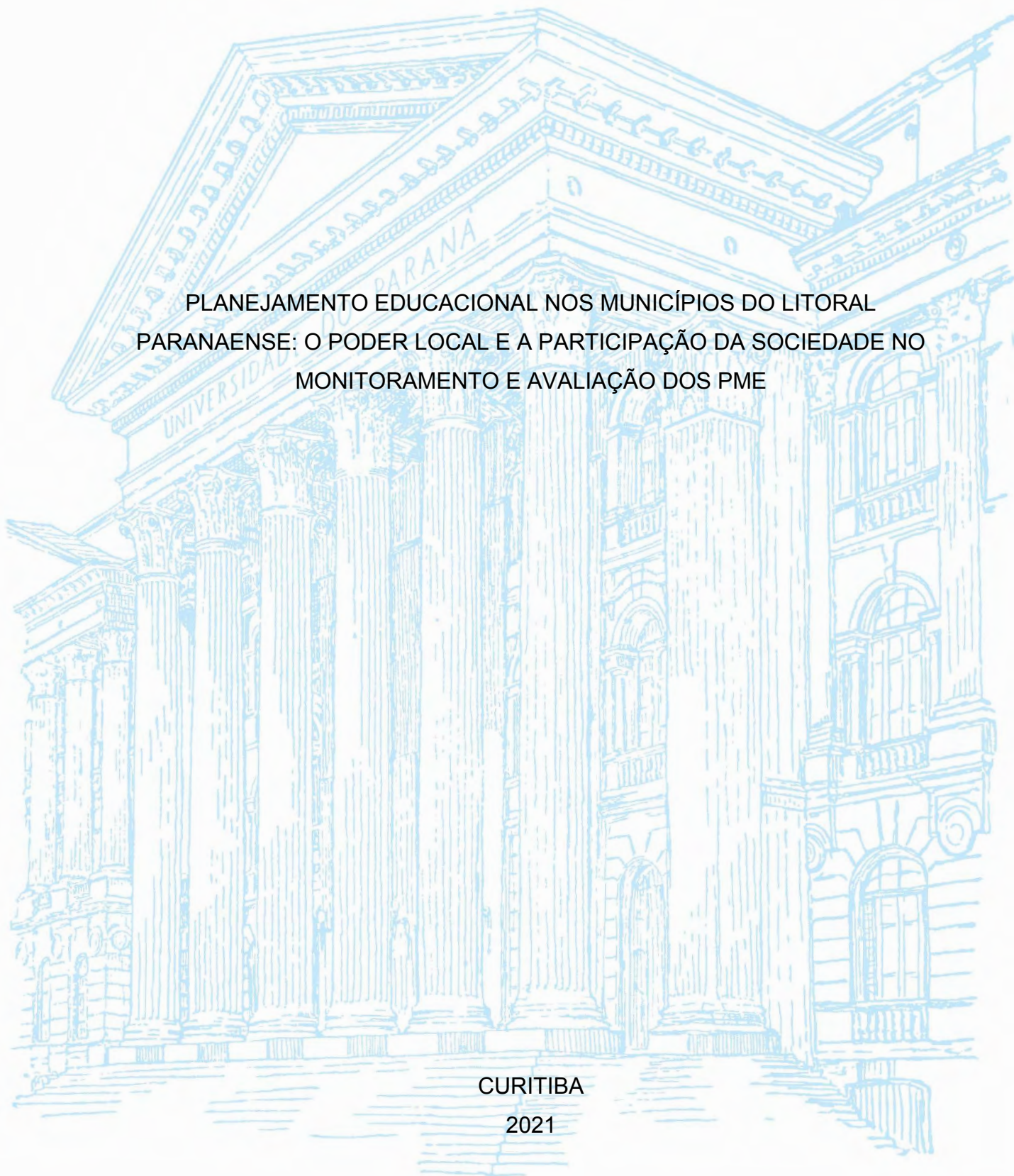
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAMILLE APARECIDA DE MIRANDA CORDEIRO BIZZON

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL
PARANAENSE: O PODER LOCAL E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME

CURITIBA

2021



CAMILLE APARECIDA DE MIRANDA CORDEIRO BIZZON

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL
PARANAENSE: O PODER LOCAL E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Elisângela Alves da Silva Scaff

CURITIBA

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Bizzon, Camille Aparecida de Miranda Cordeiro.

Planejamento educacional nos municípios do litoral paranaense : o poder local e a participação da sociedade no monitoramento e avaliações dos PME / Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon. – Curitiba, 2021.

213 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Pro^{fa} Dr^a Elisângela Alves da Silva Scaff

1. Educação e Estado. 2. Educação pública – Paraná. 3. Política e educação. 4. Comunidades e educação. 5. Planejamento educacional – Paraná. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de CAMILLE APARECIDA DE MIRANDA CORDEIRO BIZZON intitulada: *Planejamento educacional nos municípios do litoral paranaense: o poder local e a participação da sociedade no monitoramento e avaliação dos PME, sob orientação da Profa. Ma.ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF*, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 06 de Agosto de 2021.

Assinatura Eletrônica

09/08/2021 11:47:03.0

ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

09/08/2021 13:37:31.0

ANGELO RICARDO DE SOUZA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/08/2021 10:45:52.0

MARY SYLVIA MIGUEL FALCÃO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ)

Rockefeller nº 57 ? Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: ppge.ufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 105427

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 105427

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus companheiros na vida, meu amado filho Gabriel e meu esposo Richardson, por dividirem comigo a mesa de estudo, por todo o incentivo, paciência, cumplicidade, carinho e amor, que tornou possível a conclusão deste trabalho, mesmo em tempos tão difíceis. Obrigada por acreditarem nos meus sonhos, sonhá-los comigo e, mais que isso, oferecerem todo o apoio necessário para concretizá-los!

À minha afilhada Sophia, minha irmã Bruna e minha mãe Sônia, por todo amor, por nunca duvidarem, vocês me fortalecem.

À minha madrinha Sonia e padrinho Oswalde, por todo incentivo, carinho, apoio e momentos compartilhados.

Aos meus amigos e amigas, especialmente ao Daniel, por todo incentivo e apoio nos momentos de insegurança.

Agradeço imensamente à minha orientadora, professora Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff, por ter acreditado em mim, por toda paciência, orientação, ensinamentos compartilhados, por tão generosamente me receber e me fazer sentir acolhida. Por tudo, sempre, obrigada.

À professora Dra. Mary Sylvia Miguel Falcão, minha orientadora na graduação, por quem tenho profunda admiração e carinho, agradeço por acreditar em mim, por me convidar lá em 2015 para a iniciação científica, por todo incentivo, por ser essa mulher potente e de luta. Você me mostrou que é possível. Agradeço também por aceitar o convite de participação das bancas de qualificação e de defesa, pela leitura qualificada, pelas generosas e excelentes contribuições a este estudo.

Ao professor Dr. Ângelo Ricardo de Souza, que tive o privilégio de ter como professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR, por todo o conhecimento compartilhado, por aceitar o convite de participação das bancas de qualificação e de defesa, pela leitura qualificada, pelas generosas e excelentes contribuições a este estudo.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR, pelos conhecimentos compartilhados.

À Turma-2019 da linha de Políticas Educacionais do PPGE da UFPR, pela acolhida, conhecimentos e experiências compartilhadas. Especialmente à Jéssica Santos Johnson, pela companhia, conversas e caronas até a rodoviária.

Às colegas do grupo de orientandas da professora Elisângela, pela disponibilidade, incentivo, conhecimentos compartilhados, especialmente à Camila Bortot, Kelly Sakata, Francisca Filha, Larice Ventury, Chocolate Brás, e Ana Lúcia Rodrigues, que gentilmente contribuíram com este estudo.

Aos docentes do colegiado do curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Paraná – Campus Paranaguá, pelos conhecimentos compartilhados que tanto contribuíram com a minha formação acadêmica.

Às funcionárias, funcionários, servidores, da Universidade Federal do Paraná - Campus Rebouças, pelo excelente trabalho e atendimento.

À Sociedade brasileira que financiou minha educação básica, superior e mestrado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro desta pesquisa.

À todas e todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo conhecer as dinâmicas e desdobramentos do planejamento educacional em âmbito municipal, após a aprovação do PNE (2014-2024), por meio da análise nos planos decenais de canais de participação da sociedade no monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME), bem como da presença de instâncias representativas da sociedade civil nos relatórios produzidos pelos municípios, no âmbito das relações do poder local. A pesquisa abrange os sete municípios que compõem o litoral do Paraná, quais sejam: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. O problema enfrentado pelo estudo refere-se às perspectivas presentes nos planos decenais de educação quanto à participação social no monitoramento e avaliação da consecução de suas metas, em nível local. Trata-se de pesquisa de cunho qualitativo e o procedimento metodológico compreendeu a pesquisa documental, tendo como fonte principal os PME e relatórios de monitoramento e avaliação. A análise dos documentos evidenciou que todos os municípios pesquisados elaboraram seu PME dentro do prazo, todavia, quatro dos sete municípios não apresentam informações quanto aos processos participativos atinentes à sua elaboração, impossibilitando inferir a existência ou não de participação social no processo. Foram encontrados relatórios de monitoramento do PME de quatro municípios, e a composição da comissão coordenadora e equipe técnica demonstra participação de diferentes segmentos da sociedade, entretanto, a representação de segmentos sociais vinculados a instâncias colegiadas, conselhos, sindicatos devem, teoricamente, ter menor vinculação à gestão pública municipal, aparecem em apenas um município. O PME de cinco municípios apresenta o Conselho Municipal de Educação como responsável por seu monitoramento e avaliação, mas o referido conselho não é mencionado na comissão coordenadora ou técnica de monitoramento. Portanto, constatou-se que a participação do CME não se deu de acordo com as determinações dos PME. Considera-se que, todos os municípios demonstraram preocupação da gestão municipal em cumprir com as determinações instituídas pela legislação federal quanto à elaboração dos PME, o que demonstra a função de execução da política. Contudo, em decorrência da falta de informações sobre a participação social no processo de elaboração de aproximadamente 58%, bem como a ausência de relatório de monitoramento de aproximadamente 43% do total do universo da pesquisa, considera-se que a instituição de canais de participação social ocorre de forma fragmentada. A autonomia municipal não é exercida enquanto garantia de participação da sociedade, de empoderamento local.

Palavras-chave: Política Educacional. Planejamento Educacional. Plano Municipal de Educação. Participação Social. Poder local.

ABSTRACT

This dissertation has as aim at knowing dynamics and unfolding of educational planning in municipal scope after the National Education Plan (2013-2024) approval, through analysis of decennial plans on participating participation channels on monitoring and evaluation of Municipal Education Plans. Presence of civil society representative bodies was also considered in reports produced by municipalities in the local power relation scope. The research comprises seven municipalities which compose Paraná shore: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá and Pontal do Paraná. Problem faced by the study carried out regards perspectives from education decennial plans on the social participation in monitoring and assessing on achieving goals, locally. This is qualitative research and its methodological comprised documental research, whose main source comprehend Municipal Education Plans (PME) and Monitoring and Assessment reports. Documental analysis made evident that all municipalities researched elaborated their plans within the deadline. However, four among the seven municipalities did not present information on the participation processes regarding elaboration, what make impossible infer whether there is any social participation in the process. PME monitoring reports were found by four municipalities and coordinating committee and technical team composition shows participation from different society segments. However, social Society segments linked to collegiate institutions, councils and unions are segments which theoretically should have lower link to municipal management, and They appear in only one municipality. PME by five municipalities present the Municipal Council of Education (CME) as responsible by their monitoring and assessment, but the same Council is not mentioned in the coordinating committee and technical team for monitoring. Therefore, it was verified that CME participation has not occurred according to PME determination. It is considered that every municipality demonstrated municipal management concern on abide the determinations established by federal legislation regarding the preparation of PME, what demonstrates the implementing policy function. However, due to the information shortness on the social participation in the elaboration process in a rate nearly 58%, as well as absence of monitoring report in about 43% from the research universe, it is considered that establishing social participation channels occurs in a fragmented way. Municipal autonomy is not exercised to ensure Society participation, as local empowerment.

Keywords: Educational policy. Educational Planning. Municipal Education Plans. Social Participation. Local Power.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - TRABALHOS SELECIONADOS NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES CAPES	35
QUADRO 2 - ARTIGOS SELECIONADOS PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES/MEC (2014 a 2020).....	36
QUADRO 3 - SÍNTESE DAS PROPOSTAS DE PLANEJAMENTO ANTERIORES À CF/1988	68
QUADRO 4 - SÍNTESE DAS ETAPAS DESCRITAS NO CADERNO DE ORIENTAÇÕES PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS.....	110
QUADRO 5 - LEIS DOS PLANOS MUNICIPAIS DO LITORAL DO PARANÁ	127
QUADRO 6 – SÍNTESE DOS ASPECTOS OBSERVADOS NA ELABORAÇÃO DOS PME	128
QUADRO 7 - INSTÂNCIAS RESPONSÁVEIS PELO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME	137
QUADRO 8 - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	142
QUADRO 9 - COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE.....	143
QUADRO 10 - FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NOS PME	146
QUADRO 11 - COMPOSIÇÃO DO FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO MATINHOS E PARANAGUÁ.....	148
QUADRO 12 - ASPECTOS OBSERVADOS NOS PME	151
QUADRO 13 - SÍNTESE DAS AGENDAS DE TRABALHO DA COMISSÃO COORDENADORA DOS MUNICÍPIOS QUE NÃO APRESENTARAM RELATÓRIO DE MONITORAMENTO E/OU AVALIAÇÃO	160
QUADRO 14 - SÍNTESE DAS AGENDAS DE TRABALHO DA COMISSÃO COORDENADORA DOS MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM RELATÓRIO DE MONITORAMENTO E/OU AVALIAÇÃO	161
QUADRO 15 - COMISSÃO COORDENADORA E EQUIPE TÉCNICA DE MONITORAMENTO DOS PME.....	163
QUADRO 16 - GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE ANTONINA.....	165

QUADRO 17 - GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE GUARATUBA.....	166
QUADRO 18 - GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE MATINHOS	167
QUADRO 19 – GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE PARANAGUÁ.....	168
QUADRO 20 – GRUPOS REPRESENTADOS NOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE	169

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES CAPES.....	31
TABELA 2 - SÍNTESE DAS TESES E DISSERTAÇÕES RELACIONADAS PELO CATÁLOGO DA CAPES POR ANO DE PUBLICAÇÃO	32
TABELA 3 - SÍNTESE DOS ARTIGOS RELACIONADOS PELO PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES/MEC POR ANO DE PUBLICAÇÃO	33
TABELA 4 - TESES E DISSERTAÇÕES POR CATEGORIA DE ACORDO COM O TÍTULO	34
TABELA 5 - ARTIGOS POR CATEGORIA DE ACORDO COM O TÍTULO	34
TABELA 6 - PANORAMA GERAL DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ....	116
TABELA 7 - DADOS GERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA *MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA DE PARANAGUÁ.....	116
TABELA 8 - INFORMAÇÕES GERAIS LITORAL DO PARANÁ	123
TABELA 9 - DADOS GERAIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	141
TABELA 10 - DADOS GERAIS DA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	142
TABELA 11 - DADOS DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO ESTADO DO PARANÁ.....	156

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

Andes-SN	- Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Anfope	- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
Anpae	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Art.	- Artigo
BM	- Banco Mundial
Capes	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Conae	- Conferência Nacional de Educação
CAQ	- Custo-Aluno Qualidade
Cedes	- Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	- Conselho Estadual de Educação
Cepal	- Comissão Econômica para a América Latina
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
CFE	- Conselho Federal de Educação
CME	- Conselho Municipal de Educação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COMEDI	- Conselho Municipal de Educação e Ensino Integral
Conape	- Conferência Nacional Popular de Educação
Coneb	- Conferência Nacional de Educação Básica
Consed	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
EC	- Emenda Constitucional
FEE-PR	- Fórum Estadual de Educação do Paraná
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
Fies	- Fundo de Financiamento Estudantil
FME	- Fórum Municipal de Educação
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNE	- Fórum Nacional de Educação
FNPE	- Fórum Nacional Popular de Educação
Fundeb	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	- Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFET	- O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Inep	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipardes	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MEC	- Ministério da Educação
MUNIC	- Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NRE	- Núcleo Regional de Educação
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	- Organização dos Estados Americanos
ONG	- Organização Não Governamental
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Escola
PEE-PR	- Plano Estadual de Educação - Paraná
Pes	- Planejamento Estratégico Situacional
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
PME	- Plano Municipal de Educação
PND	- Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPA	- Plano Plurianual
Prouni	- Programa Universidade para Todos
PSEC	- Planos Setoriais de Educação e Cultura
PT	- Partido dos Trabalhadores

Replag Educacional	- Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão
Sase	- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	- Secretaria de Educação Básica
Secadi Inclusão	- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e
Seed-PR	- Secretaria da Educação e do Esporte do Estado do Paraná
SEMED	- Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral
SNE	- Sistema Nacional de Educação
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
Undime	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Une	- União Nacional dos Estudantes
Unesco	- Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Usaid	- United States Agency for International Development

Sumário

INTRODUÇÃO	16
1 FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS IMPLICAÇÕES NO PODER LOCAL E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	41
1.1 FEDERALISMO: DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	50
1.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL	62
1.3 O NOVO PACTO FEDERATIVO E O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 1990	75
1.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL, A CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO DEMOCRÁTICO	84
2 PNE 2014-2024, ELABORAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	93
2.1 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO, ESPAÇO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL	97
2.2 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	106
3 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME	115
3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO FORMAL NO ESTADO DO PARANÁ	115
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO LITORAL DO PARANÁ	122
3.3 O PME NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE	126
3.4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	141
3.5 FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	145
3.6 ARTICULAÇÃO DOS PME DO LITORAL PARANAENSE COM O PNE 2014-2024	150
3.7 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME DO LITORAL PARANAENSE	156
CONCLUSÕES	174
REFERÊNCIAS	182

APÊNDICE 1 – SELEÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES SOBRE PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	201
APÊNDICE 2 – SELEÇÃO DE ARTIGOS SOBRE PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	204
APÊNDICE 3 – CONSULTAS REALIZADAS NO LEVANTAMENTO DOS DADOS REFERENTES A ELABORAÇÃO DOS PME.....	208
APÊNDICE 4 – COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA DE MONITORAMENTO DOS PME DO LITORAL DO PARANÁ	209
APÊNDICE 5 – COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO COORDENADORA DE MONITORAMENTO DOS PME DO LITORAL DO PARANÁ.....	210

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo conhecer as dinâmicas e desdobramentos do planejamento educacional em âmbito municipal, após a aprovação do PNE (2014-2024), por meio da análise nos planos decenais, de canais de participação da sociedade civil no monitoramento e na avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME), bem como da presença de instâncias representativas da sociedade civil nestes relatórios, no âmbito das relações do poder local.

O trabalho integra o projeto de pesquisa “Planejamento educacional em municípios brasileiros: a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação (2014-2020)”, desenvolvido pelos pesquisadores integrantes da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional – REPLAG e coordenado pela orientadora deste estudo.

A pesquisa aqui apresentada abrange os sete municípios que compõem o litoral do Paraná, quais sejam: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. Pretende-se identificar os sujeitos e instâncias locais definidos como responsáveis pela participação da sociedade civil nos Planos Municipais de Educação e nos Relatórios de Monitoramento e Avaliação da consecução das metas dos PME. Para tanto, apresenta-se um panorama dos Planos Municipais com o intuito de identificar a articulação destes com o PNE 2014-2024, e as determinações relativas aos processos de monitoramento e avaliação, tomando como referencial o debate da participação e poder local no contexto federativo brasileiro.

A escolha dos municípios do litoral paranaense se justifica pela carência de pesquisas educacionais nessa região e pelo interesse em conhecer as relações estabelecidas entre os poderes local e central e suas implicações no planejamento educacional desses municípios.

De acordo com Aranda, Rodrigues e Militão (2020), a produção do conhecimento sobre planos decenais de educação no Brasil, se mostra escassa nos últimos 17 anos. E, ainda que ínfima, diante da importância e urgência de se discutir a temática, a produção acadêmica encontra-se em sua maioria em instituições localizadas na região Sudeste do país. Destaca-se por sua relevância, o dado trazido pelos autores acima referenciados, sobre a “inexistência de produção

acadêmica concernente ao tema em foco na região Sul, a segunda de maior destaque no país em termos de concentração da pós-graduação nacional” (ARANDA; RODRIGUES; MILITÃO, 2020, p. 18).

O período contemplado pela pesquisa é de 2014 a 2020, recorte que compreende a aprovação do PNE 2014-2024 e, posteriormente, dos PME, bem como o prazo para o cumprimento de grande parte das metas, haja vista que os municípios deveriam ter produzido e apresentado relatórios de monitoramento e avaliação para o período supracitado.

Diante da relevância da temática, o problema enfrentado pelo estudo aqui proposto, se refere às perspectivas presentes nos planos decenais quanto à participação social no monitoramento e avaliação da consecução das metas em nível local. Nessa perspectiva, o poder local constitui-se em um “lugar de experiências multifacetadas com orientações nem sempre coerentes e coincidentes” (FERNANDES, 1992, p. 31), sendo assim, permeado pelo conflito.

Desse modo, tem-se como questionamento: Como os PME e os Relatórios de Monitoramento e Avaliação apresentam a participação da sociedade no planejamento e acompanhamento da política educacional nos municípios do litoral paranaense após a aprovação do PNE 2014-2024? Tal questionamento enseja a análise das leis dos PME, bem como dos relatórios de monitoramento e avaliação produzidos no período, observando entre outros aspectos, quais as instâncias representativas definidas como responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos e qual a composição das Comissões técnica e coordenadora, com o intuito de identificar os arranjos locais e a participação dos sujeitos nesse processo, que resulta em última instância, na materialização da política em ações.

Assim sendo, este trabalho tem como objetivo conhecer as dinâmicas e desdobramentos do planejamento educacional em âmbito municipal, após a aprovação do PNE (2014-2024), por meio da análise nos planos decenais, de canais de participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME), bem como da presença de instâncias representativas da sociedade civil nestes relatórios, no âmbito das relações do poder local. Nessa perspectiva, os objetivos específicos são:

- Compreender como as proposições do federalismo brasileiro, no que se refere as relações intergovernamentais, interferem no poder local e no planejamento educacional;
- Refletir sobre o desenvolvimento dos planejamentos educacionais desenvolvidos no Brasil, bem como seu monitoramento e avaliação;
- Identificar e analisar os PME dos municípios do litoral do Paraná no que se refere à sua articulação com o PNE e aos incentivos de empoderamento local no monitoramento e avaliação da política educacional;
- Identificar elementos que indiquem a participação da sociedade nos processos de monitoramento e avaliação nos PME dos municípios analisados.

Diante disso, o estudo pretende fortalecer o debate sobre os processos democráticos necessários à efetivação, monitoramento e avaliação das metas e estratégias definidas no PNE 2014-2024, e nos PME posteriormente aprovados, especialmente considerando as limitações impostas à efetivação dos planos decenais de educação enquanto política de Estado, desde o golpe jurídico-parlamentar-midiático¹ que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, e que na atual conjuntura vem se agravando a cada nova medida anunciada pelo governo federal.

Considerando o que foi exposto e buscando elucidar alguns aspectos do planejamento educacional no Brasil, é oportuno destacar inicialmente que o planejamento é parte da política educacional e não se dá de forma isolada. Nesse sentido, a educação é parte das políticas sociais do Estado, direito fundamental desde a Constituição Federal (CF) de 1988 e ganha contornos na confluência com outras políticas e campos de ação pública estatal.

¹ Ao referir-se ao golpe de 2016 que culminou na deposição da presidenta Dilma Rousseff, alguns autores apresentam a definição golpe jurídico-parlamentar-midiático, haja vista “a compreensão de que o país passa por um golpe que se institui junto aos poderes executivo, legislativo, judiciário e midiático, arquitetado por frações da burguesia nacional e internacional” (SILVA; MARQUES, 2019, p. 108). Para Löwy (2016) a destituição da presidente eleita Dilma Rousseff, foi um golpe de “Estado pseudolegal, “constitucional”, “institucional”, parlamentar ou o que se preferir, mas golpe de Estado [...] a prática do golpe de Estado legal parece ser a nova estratégia das oligarquias latinoamericanas. Testada em Honduras e no Paraguai (países que a imprensa costuma chamar de “República das Bananas”), ela se mostrou eficaz e lucrativa para eliminar presidentes (muito moderadamente) de esquerda. Agora foi aplicada num país que tem o tamanho de um continente” (LÖWY, 2016, p. 57)

Compreende-se que as políticas educacionais no Brasil são marcadas por distintos projetos de sociedade, construídos no processo histórico, e podem ser orientadas por interesses advindos de grupos variados, que estão constantemente em disputa pelo poder de conduzir os processos de tomada de decisão (MOURA, 2018). Os embates travados no campo educacional refletem as disputas de projetos societários na busca por hegemonia, por legitimação e poder no Estado. Isso se dá tanto em âmbito nacional como em âmbito local.

Inserido no campo da política educacional, o planejamento da educação, é parte das atribuições do Estado, função essa designada na Constituição Federal de 1988, no Parágrafo Único do Art. 193, Título VIII da Ordem Social, ao definir que “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 1988).

O estudo dos planos de educação envolve a dimensão do planejamento enquanto processo. Por sua vez, este é constituído por dimensões técnicas e políticas, nessa perspectiva, mesmo com a dimensão técnica de organizar ações para atender as demandas da sociedade e estruturar países econômica e socialmente, o planejamento provém de uma decisão política de normatização e de controle social (FERREIRA; FONSECA, 2011). Trata-se de um processo que de acordo com Ianni (1986), tem seu início e fim na esfera das relações e estruturas de poder, e em certa medida expressa a ideologia hegemônica do Estado.

Como processo institucionalizado no âmbito do Estado e perpassado pelas relações de poder, a democracia se configura como aspecto imprescindível para assegurar um planejamento em suas complexas dimensões, econômica e social, “[...] isto significa a possibilidade de adicionar à tecnoburocracia estatal as discussões e expectativas da sociedade civil organizada, em resposta às suas demandas de emancipação política e econômica” (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 3).

O conceito de planejamento não é “naturalmente” constituído por um caráter democrático e de participação da sociedade. Ferreira (2014) aponta que o conceito de planejamento é parte de uma luta política ao longo da história da república brasileira. Nesse sentido, para conhecer a orientação dominante na concepção e prática do planejamento é necessário compreender as correlações de forças que

compõem essa luta (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020). Os embates pela autonomia do planejamento são mais amplos, haja vista que:

O planejamento esteve presente no Estado capitalista nacional como parte integrante de um projeto de desenvolvimento para um país, situado perifericamente na divisão internacional do trabalho. Esse processo não foi linear e nem mesmo sistemático, tendo em vista a correlação de forças presentes ao longo da história. Às vezes, o Estado nacional é concebido como uma solução para os problemas do capitalismo, outras vezes é encarado como um problema. Dependendo da forma mais ou menos tensionada com a qual o Estado lida com as injunções internacionais, afirma-se a sua soberania ou a atitude de submissão (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 3-4).

Isto posto, o planejamento compreendido enquanto processo técnico e político e como prática que perpassa a ação do Estado, objeto de lutas e permeado de contradições em suas concepções, é parte da política educacional e, sendo assim, os processos de construção dos planos decenais, nacional e subnacionais de educação, são permeados pela correlação de forças no âmbito do Estado.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 foi aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Tão importante quanto suas 20 metas e 256 estratégias, é o processo da sua elaboração, que se deu por meio de uma construção coletiva, com a participação da sociedade, por meio das Conferências Nacionais de Educação (CONAE) e que, com as contradições inerentes ao processo, envolveu muitos debates e embates, até chegar a sua aprovação. Trata-se de um marco para o planejamento da política educacional e para os processos democráticos no país.

Tão necessária quanto a aprovação do Plano foi a definição do monitoramento contínuo e avaliações periódicas da consecução de suas metas e estratégias, sob a responsabilidade de instâncias que representam os poderes Executivo e Legislativo, por meio de Comissões, bem como representantes coletivos da sociedade civil com a possibilidade de participação proposta pelo Conselho e Fórum Nacional de Educação (FNE), reafirmando o caráter participativo do Plano. Destaca-se ainda o regime de colaboração entre os entes federados, previsto no Art. 7º, visando o alcance das metas e à implementação das estratégias do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Por meio da Lei nº 13.005/2014, o PNE 2014-2024 delegou aos entes subnacionais a elaboração e/ou adequação dos seus planos, alinhados com as

diretrizes, metas e estratégias do PNE (conforme disposto no Art. 8º), entretanto construídos de acordo com as demandas e especificidades locais, no prazo de um ano (BRASIL, 2014). Houve grande mobilização nos estados e municípios para organizar a comunidade almejando cumprir as orientações emanadas do Ministério da Educação que orientou e financiou o processo de participação dos segmentos educacionais, sociais, de classe, em ter outros, na Conferência Nacional de Educação (2010), estabelecendo o princípio de um trabalho coletivo na elaboração dos planos.

A partir da promulgação da Carta Magna os municípios passam a condição de entes federados e são incumbidos de autonomia e responsabilidades. A nova organização estabelecida pelo texto constitucional firmou as diretrizes da descentralização política e financeira no país, alterou o papel desempenhado pelos entes federativos e assumiu o modelo cooperativo de federalismo, dando nova conformação as relações intergovernamentais² e ao próprio Estado federativo brasileiro. Segundo Oliveira e Ganzeli (2013), é por meio da institucionalização de relações entre os entes federados e da criação de estruturas de gestão intergovernamental que deve se dar a organização do Estado brasileiro, podendo desse modo incidir nas políticas para a educação.

Posteriormente, nos anos de 1990, a reorganização do papel do Estado por meio de reformas desenvolvidas na gestão de Fernando Henrique Cardoso, teve como uma de suas características a consolidação da descentralização na execução e no financiamento de políticas, principalmente as sociais, sob a racionalidade neoliberal de transferência da lógica de mercado para o setor público (SCAFF, 2007).

No Brasil, as ações identificadas desde os planos de governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), passando pelo governo Itamar Franco (1992-1994), já apresentavam o caráter neoliberal, todavia, é no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que as teses neoliberais orientam de forma explícita a reestruturação do Estado brasileiro, desencadeando um amplo processo de privatização dos serviços públicos, de reforma da administração pública, de redefinição do papel do Estado, que se retira da responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e

²A noção de relações intergovernamentais diz respeito às relações entre diferentes níveis de governo, variando, na produção acadêmica, modos de abordagem (FAREZENSA, 2012, p. 186).

social do país e passa a ter a função de promotor e regulador desse desenvolvimento (SCAFF, 2007).

A reforma administrativa preconizou uma administração pública gerencial baseada em resultados, orientada pelos princípios da descentralização, pela qual a execução de serviços sociais e de infraestrutura é transferida para estados e municípios; a participação da população, entendida como cliente³, na gestão e controle dos serviços públicos; a privatização que compreendeu tanto o setor privado lucrativo, como o setor privado não lucrativo; a publicização, efetivada pela transferência para o setor público não-estatal de serviços antes de responsabilidade do Estado e a terceirização, por meio da transferência de serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado (SCAFF, 2007).

É possível observar no parágrafo acima, que de modo geral, a desresponsabilização do Estado com as políticas sociais está presente em todos os aspectos apontados como balizadores da reforma administrativa. Nesse sentido, como parte do projeto de reforma do Estado brasileiro, a descentralização das políticas sociais assume papel importante na transferência de funções de gestão para estados e municípios.

A esse respeito, Borja, Valdes, Pozo e Morales (1987, 25-26) consideram que:

Contra lo que pudiera parecer, esta política “neoliberal” no descentraliza de ningún modo el Estado; por el contrario, disminuye los recursos y las competencias reales de los poderes locales, así como los medios y la autonomía de funcionamiento de los organismos que realizan las prestaciones sociales.

De acordo com os autores citados, a descentralização de cunho neoliberal, na prática, distancia as classes populares das instituições políticas e do poder decisório. Considerando o contexto brasileiro, Peroni (2003) considera que a descentralização no Brasil não proporcionou maior participação e controle social⁴,

³ Na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado, é o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois o cliente dos serviços do Estado serão apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas”. (PERONI, 2003, p.60)

⁴ “Na literatura brasileira de ciências sociais contemporânea o termo controle social tem sido utilizado para expressar a ideia de controle dos cidadãos sobre as ações governamentais. Nessa concepção do termo no Brasil, ele se refere a uma relação Estado-Sociedade, onde cabe à sociedade

uma vez que o formato descentralizador empregado no país partiu da lógica adotada pelo governo federal de responder a uma crise fiscal, o objetivo era racionalizar recursos e atribuir à sociedade responsabilidades que até então eram da esfera do Estado. Nesse sentido a descentralização é colocada como o “novo paradigma e eficiência do setor público” (AFFONSO, 1999, p.30).

Ainda no bojo das reformas da administração pública dos anos de 1990, Milani (2006) aponta importantes questões a respeito da participação social nas políticas públicas, que no âmbito da descentralização, passa a ser colocada paulatinamente como um dos princípios organizativos centrais, dos processos democráticos, sobretudo em âmbito local. A participação dos cidadãos⁵ e de organizações da sociedade civil na formulação de algumas políticas públicas passou a ser propagada como modelo de gestão pública local, alçado como princípio político. Nesse sentido, o autor acima citado considera que os discursos sobre a participação no Brasil são múltiplos e envolvem diferentes interesses e agentes, a saber:

[...] agências internacionais, programas de reforma do Estado, políticas de descentralização, reivindicação de movimentos sociais [...] participação compõe a agenda política de órgãos tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Européia, as Nações Unidas, muitas organizações não-governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial [...] (MILANI, 2006, p. 183)

Disso decorre a necessidade de questionar os diferentes discursos e interesses acerca do fundamento da participação da sociedade civil de acordo com os diferentes contextos. Tal análise será empreendida na segunda seção deste estudo, no entanto, cabe destacar que no bojo das concepções de participação da sociedade civil, apesar de cada vez mais utilizada nos discursos políticos, pode ter um viés de simples legitimação das ações empreendidas pelos governos. (CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016).

A descentralização administrativa definida pela reforma do Estado brasileiro se materializou na educação por meio da municipalização das matrículas, entre

estabelecer práticas de vigilância e controle sobre o Estado [...] A criação e o funcionamento dos conselhos de políticas públicas é a expressão mais evidente da ideia de controle social na literatura e no debate público brasileiro contemporâneo” (ROCHA, 2020, p. 29).

⁵ Segundo Milani (2006) a participação da sociedade civil pode ser também denominada de participação dos cidadãos, participação social, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre outros.

outras ações que serão abordadas na primeira seção deste trabalho. Por hora, cabe destacar que desde os anos de 1990, os municípios brasileiros vêm assumindo um papel fundamental na educação básica, mais especificamente educação infantil e ensino fundamental, exigindo dessa forma, uma boa organização e planejamento da esfera local, haja vista a relação de autonomia e interdependência entre os entes subnacionais nas relações intergovernamentais no âmbito federativo.

Em contrapartida à responsabilização dos municípios pelo financiamento e oferta do ensino fundamental e pré-escolar (BRASIL,1988), à União coube a organização do sistema federal de ensino, o financiamento das instituições de ensino públicas federais e “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva⁶” (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, observa-se que, para compreender as relações que se estabeleceram pós CF/1988, mais especificamente tendo o município como ente federativo incumbido de autonomia e competências, faz se necessário entender o conceito de poder local, como argumentam Santos e Taffarel (2015),

[...] depois da sagração da autonomia do município, voltou-se o olhar ao poder local, apesar de norteador da relação entre os representantes locais e os representados, a fim de fazer-se respeitar e acontecer efetivamente a autonomia política, administrativa, legislativa e financeira do município, pois parece que ainda não se tem noção de sua dimensão e do real significado deste *poder* (SANTOS; TAFFAREL, 2015, p. 281).

Essa questão da falta de entendimento do “real significado” do poder local, como destacado na citação acima, pode encontrar uma de suas explicações no fato de que, historicamente no Brasil a noção de poder local “está vinculada ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político” (SANTIN, 2007, p. 323). No entanto, em condições democráticas o poder local precisa ser analisado sob outro enfoque, considerando a perspectiva de descentralização e participação popular. Sob essa perspectiva, a dinâmica de análise do poder local é completamente inversa, sendo agora pautada na sociedade civil e nos movimentos sociais⁷ e na sua relação com a sociedade política (SANTIN,

⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

⁷ “Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas dos indivíduos organizarem e expressarem suas demandas. Definições clássicas citam como suas características básicas: uma identidade, um opositor, um conflito, e um projeto de vida e de sociedade” (GOHN, 2020, p. 103).

2007). Desse modo, considera-se que a questão do poder local é complexa e contraditória, como define Vieira (2011, p. 127):

[...] como se vê, estamos tratando de um tema sujeito a contradições; com verso e reverso. Visto a partir de uma perspectiva progressista, o poder local apresenta forte potencial de intervenção positiva dos principais interessados nos destinos da vida pública. Por outro lado, historicamente, tem sido associado a atraso político e práticas conservadoras, por excelência, que inibem o avanço desta mesma vida pública.

De acordo com Blumm e Souza (1998), é de basilar importância em países federativos, discutir a questão do poder local, tomando como base as teorias que conformam o federalismo e a descentralização. As autoras consideram também que, no que tange à autonomia política local, essa não pode ser estudada isoladamente, pois é um tema estritamente relacionado a outros conceitos e teorias, como a democracia, o federalismo, as relações intergovernamentais e a descentralização.

O fato é que discutir as políticas públicas estatais, no caso específico da educacional, é pensar nas relações de poder que permeiam a própria conformação social, política, cultural, no âmbito do Estado. O poder é sempre a questão central. Entendido como a efetivação da participação social e descentralização, o poder local se materializaria por meio de ações concretas de participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação do litoral do PR.

Ou seja, o poder local, na perspectiva de análise deste trabalho, é definido exatamente como a materialização da participação da sociedade civil local na política pública de planejamento educacional no município, na elaboração, no acompanhamento e fiscalização de sua concretização ou não. O poder está, nesta perspectiva, na autonomia que o município tem de implementar canais de participação social por meio dos planos decenais de educação, bem como na possibilidade de elaboração de um plano de educação que não se limite pelas definições do plano nacional, que não seja mera reprodução, mas que atenda as demandas educacionais do município, de suas especificidades.

Nesse sentido, Vieira (2011) apresenta importantes concepções acerca do poder local ao inferir que a própria expressão remete à existência de outras esferas de poder e que se contrapõe à noção de poder central, nesse sentido,

[...] a ciência de tais diferenças, torna impossível ignorar os dois polos de tal oposição que, em movimento de permanente tensão, se opõem e se complementam. O poder central e o poder local representam diferentes esferas de intervenção na vida pública. A depender das circunstâncias geopolíticas, de contextos mais autoritários ou democráticos, pendem para um lado ou outro na balança dominação/subordinação (VIEIRA, 2011, p. 126).

Nessa direção, considera-se de extrema relevância compreender de que maneira os entes federativos municipais lidam com o planejamento da educação, consideradas suas incumbências enquanto ente federado, sendo o planejamento compreendido como principal instrumento na orientação das políticas educacionais na atualidade, uma vez que se trata de um processo

[...] estreitamente vinculado às concepções de Estado e de práticas políticas, dessa forma, a ação de planejar pode ser analisada como um instrumento político de ação do Estado e dos governos, pela qual o planejamento apresenta-se como um instrumento de intervenção na implementação de políticas, de modo a fornecer orientações gerais bem como os fundamentos técnicos necessários à tomada de decisões (OLIVEIRA, 2017, p. 15).

Sendo assim, os Planos de Educação respondem aos dispositivos legais previstos na CF/1988 e reafirmados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/1996, que incumbiu a União de elaborar em regime de colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, o Plano Nacional de Educação.

Seguindo o ordenamento jurídico, o PNE 2021-2024 determina em seu Art. 5º que a execução e cumprimento das metas estabelecidas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas e define o Ministério da Educação (MEC), a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE), como as instâncias responsáveis por esse processo. Determina ainda, no § 2º do Art. 5º, que caberá ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a publicação de estudos a cada dois anos para aferir a evolução do cumprimento das metas (BRASIL, 2014).

Em seu texto, o Plano apresenta determinações quanto ao regime de colaboração entre os entes federativos, visando o alcance das metas e a implementação das estratégias (Art. 7º), definindo que os sistemas educacionais dos

Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam criar mecanismos próprios de acompanhamento local de consecução das metas do PNE 2014-2024 e de seus respectivos planos (Art. 7º, § 3º).

À União coube a responsabilidade de promover a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio, que deveriam ser precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas com Fórum Nacional de Educação (Art. 6), com intervalo de realização de até 4 anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução do PNE 2014-2024 e subsidiar a elaboração do plano nacional para o decênio subsequente (§ 2º) (BRASIL, 2014).

Diante do exposto, há de se considerar que o processo de elaboração e aprovação de Planos subnacionais alinhados ao Plano Nacional foi importante e necessário sob a perspectiva de possibilitar e contribuir na consolidação e implementação do mesmo, e, neste sentido, a elaboração e aprovação dos planos municipais é parte do processo de materialização dos esforços para que o PNE 2014-2024 se concretize.

Entretanto, o horizonte de concretização do atual PNE e consequentemente dos Planos Municipais, se altera diante das mudanças políticas ocorridas no governo brasileiro no ano de 2016, com o golpe jurídico-parlamentar-midiático, o *impeachment* da Presidenta eleita Dilma Rousseff e a ascensão do vice-presidente Michel Temer ao comando do poder executivo nacional. Tal ocorrido desencadeou uma sequência de reformas que ameaçaram a efetivação das conquistas obtidas democraticamente nas últimas décadas. Essa conjuntura de retrocessos e constrangimentos à democracia, que vem se consolidando por meio da política empreendida no governo Bolsonaro que

[...] sinaliza recuos históricos quanto ao planejamento da educação brasileira, que mais uma vez tende à centralização das decisões no âmbito do governo federal, ignorando décadas de construção de um projeto de educação pública, democrática, laica e de qualidade social (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 918).

Quanto a possibilidade de materialização do PNE, Dourado (2016) já apontava a complexidade dos desafios, especialmente pela materialização como plano de Estado, ao considerar que,

o cenário político e econômico atual impacta as políticas sociais e se articula a processos estruturais, envolvendo o contexto sociopolítico e

cultural, e, no campo educacional, às condições em que se efetivam organização, gestão, avaliação e financiamento da educação em direção à organicidade, ao planejamento e ao financiamento e, portanto, à materialização do PNE (DOURADO, 2016, p. 35).

Não obstante, o que se verifica após a deposição da Presidenta Dilma, foi a adoção por parte dos governos que se seguiram, de políticas que além de não propiciar as condições necessárias para a materialização do PNE, também a impossibilita, por meio de medidas que em última instância acabam por esvaziar o sentido do Plano. Por meio destas constatações, considera-se oportuno citar o que, duramente, mas de forma coerente, aponta Fagnani (2017), com relação ao processo que o Brasil vivencia após 2016. Para o autor citado, “a utopia pode ter eclipsado a realidade, tão cristalinamente clara, de que a democracia e a cidadania social são corpos absolutamente estranhos ao capitalismo brasileiro” (FAGNANI, 2017, p. 17).

O Balanço do Plano Nacional de Educação (2021), elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, apresenta dados preocupantes pois as diretrizes, metas e estratégias do PNE não estão sendo cumpridas, e o que se apresenta em seu lugar é uma série de políticas públicas opostas ao que ele preconiza “[...] políticas discriminatórias, excludentes, de censura, e de esvaziamento da escola como lugar vivo, democrático, transformador e livre” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2021, p. 1).

De acordo com o documento referenciado, as metas que com prazo de cumprimento até o ano de 2018 são estruturantes do PNE e não foram alcançadas, portanto, comprometem o cumprimento das demais metas. Desde sua aprovação em 2014, somente cinco metas foram parcialmente cumpridas e as outras dezesseis metas estão longe de serem alcançadas até o final da vigência do Plano em 2024.

Esse cenário é agravado pela pandemia de Covid-19 que vem sendo também negligenciada pelo governo, afetando fortemente a sociedade como um todo, e especificamente no campo da educação com a agudização das desigualdades, precarização do trabalho docente, entre tantas outras dificuldades. É nesse contexto que a participação popular, a participação da sociedade nos processos de construção, acompanhamento e avaliação das políticas públicas se faz ainda mais necessária, sob a perspectiva de fortalecimento dos processos democráticos e de resistência aos retrocessos impostos.

Diante da atual conjuntura e considerando a importância do planejamento da educação em nível local, sob uma perspectiva democrática e participativa, cabe questionar se de fato os planos municipais foram construídos de acordo com as determinações do PNE. Como apontam Almenara e Lima (2019, p. 24) o “PME não é uma reprodução em menor escala do PNE, e que, portanto, deve considerar as necessidades e especificidades do município”. Ou seja, os municípios tiveram autonomia e condições de construir seus planos de forma a considerar as especificidades locais e com a participação da sociedade no prazo de um ano, ou os planos subnacionais se apresentam contrariamente ao que se propõe em teoria, como uma reprodução do PNE?

Buscando atender aos objetivos a que este estudo se propôs, a metodologia que orienta a pesquisa é de cunho qualitativo, sob a perspectiva de que “a pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 32).

O percurso metodológico se deu por meio de pesquisa documental em páginas eletrônicas oficiais do MEC, da Secretaria da Educação e do Esporte do Estado do Paraná (SEED-PR), das Secretarias Municipais de Educação, dos Conselhos e dos Fóruns Municipais de Educação, Câmaras Municipais, Prefeituras Municipais, Diários Oficiais dos municípios, entre outros. Nessa perspectiva, a pesquisa documental será utilizada considerando os textos como “produto e produtores de orientações políticas no campo da educação”, sendo que, sua “difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433). Compreende-se, deste modo, a relevância de analisar criticamente os documentos oficiais disponíveis, pois:

existe, de fato, uma multiplicidade de fontes documentais, cuja variedade não se compara à informação que elas contêm. Isso porque a pesquisa documental exige, desde o início, um esforço firme e inventivo, quanto ao reconhecimento dos depósitos de arquivos ou das fontes potenciais de informação, e isto não apenas em função do objeto de pesquisa, mas também em função do questionamento (CELLARD, 2008, p. 298).

Cellard (2008) observa ainda que, antes de fazer uma análise em profundidade do material que possui, o pesquisador precisa estar atento, desconfiar

de inúmeras armadilhas e superar obstáculos ao trabalhar com documentos. Sendo, deste modo, imprescindível ao iniciar uma pesquisa a análise preliminar cuidadosa e crítica dos documentos. Na análise documental empreendida, foram observados os seguintes documentos: Plano Nacional de Educação; Planos Municipais de Educação; Relatórios de Monitoramento e Avaliação dos PME; Atas; Notícias vinculadas as páginas eletrônicas oficiais dos municípios e do estado; Notícias vinculadas a página eletrônica “De Olho Nos Planos”; o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação; o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: Linha de Base; o caderno Orientações, passo a passo, de utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação: Audiências Públicas e Conferências; Termo de Adesão à Assistência Técnica Para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação/SASE/MEC; a Agenda de Trabalho da Comissão Coordenadora dos municípios, entre outros.

Isto posto, parte-se da premissa de que a produção do conhecimento não se dá de maneira isolada, trata-se de “uma construção coletiva da comunidade científica, um processo continuado de busca, no qual cada nova investigação se insere, complementando ou contestando contribuições anteriormente dadas ao estudo do tema” (ALVES, 1992, p. 54). Sendo assim, com vistas a aprofundar a compreensão sobre o objeto aqui proposto, bem como localizar a pesquisa no campo e ter uma visão geral do que vem sendo produzido sobre a temática, foi realizado um levantamento da produção científica, por meio de teses, dissertações e artigos, produzidos no período que compreende os anos de 2014 a 2020⁸. Foram utilizados como base de dados neste estudo, o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Portal de Periódicos CAPES/MEC.

Nas buscas realizadas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES foram utilizados os seguintes descritores: “plano municipal de educação” (singular) e “planos municipais de educação” (plural). Para a pesquisa no singular foram obtidos 81 resultados. Usando o termo descritor de busca “planos municipais de educação” (plural), foram obtidos 27 resultados, conforme a síntese apresentada na Tabela 1.

⁸ A última atualização das buscas foi realizada durante o mês de abril de 2021 e ainda não havia trabalhos referentes ao ano 2021.

TABELA 1 - SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES CAPES

Descritores	Teses	Dissertações	Proposta Pedagógica	Total
"plano municipal de educação"	8	72	1	81
"planos municipais de educação"	7	20	0	27

FONTE: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela CAPES (2021).⁹

Quanto ao período em que estes trabalhos foram publicados é possível observar na Tabela 2 um número mais expressivo entre os anos de 2015 e 2017, entretanto a partir de 2018 há uma queda considerável nas produções com a temática. Infere-se que, embora o planejamento da educação em nível municipal seja de extrema importância e os planos decenais ainda estejam, em teoria, em plena vigência, as pesquisas acerca da temática (de acordo com as buscas e descritores aqui utilizados) aparentemente vêm diminuindo.

Ao pesquisar a produção do conhecimento sobre avaliação e monitoramento dos planos decenais de educação, Aranda, Rodrigues e Militão (2020), apontam que é a partir do ano de 2004 que começaram a ser defendidas as primeiras pesquisas em “nível de pós-graduação *stricto sensu* voltadas especificamente à temática do planejamento decenal em educação. Entretanto, a quantidade de trabalhos [...] permanece muito incipiente até os primeiros anos da década seguinte” (ARANDA; RODRIGUES; MILITÃO, 2020, p. 8).

Os autores citados encontram como uma das possíveis justificativas para a baixa incidência de produção acadêmica com a temática dos planos, o fato de que, historicamente no Brasil pautar a educação mediante planos decenais se apresenta de forma secundarizada e sem sucesso o que pode justificar o aparente desinteresse dos pesquisadores pela abordagem de tal temática. Ressalte-se que é apenas a partir da última redemocratização do país (1988) que a questão do planejamento educacional de longo prazo toma centralidade e ganha materialidade, deixando de ser mero espectro, sobretudo após 2001, com a promulgação do primeiro PNE.

Os dados apresentados por Aranda, Rodrigues e Militão (2020) sinalizam que, um aumento na quantidade de trabalhos em nível de pós-graduação com foco nos planos decenais de educação a partir do ano de 2015, isso denota, de acordo

⁹ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Catálogo de Teses e Dissertações disponível em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

com os autores citados, um significativo amadurecimento das reflexões/interesse acerca do tema, sobretudo após as edições da Conferência Nacional de Educação CONAE (2010 e 2014). Os dados obtidos junto ao Catálogo de Teses e Dissertações – Capes durante a realização desta dissertação corroboram com a tendência apresentada, como pode ser observado na tabela 2.

TABELA 2 - SÍNTESE DAS TESES E DISSERTAÇÕES RELACIONADAS PELO CATÁLOGO DA CAPES POR ANO DE PUBLICAÇÃO

Ano	“plano municipal de educação”	“planos municipais de educação”
2014	8	0
2015	20	2
2016	19	5
2017	31	13
2018	2	5
2019	1	2
2020	0	0

FONTE: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela CAPES/MEC (2021).¹⁰

Após realizar as buscas por teses e dissertações, com o objetivo de encontrar artigos que tratem da temática, foi realizada pesquisa no Portal de Periódicos da CAPES/MEC, as seleções realizadas para a busca foram as seguintes: Buscar Assunto; Busca Avançada; Qualquer; Contém: “plano municipal de educação”; Tipo de Material: Artigos; Data de Publicação: *From 2014 to 2020*. Com esse descritor e estas opções de busca foram obtidos 44 resultados. Utilizando o descritor no plural “planos municipais de educação” e seguindo os mesmos passos apresentados, foram obtidos 30 resultados.

Quanto ao período de publicação dos artigos, conforme pode ser observado na Tabela 3, no geral, os anos com maior número de publicações foram 2017 e 2020. Esse dado permite observar que, consideradas as devidas proporções, há uma produção de artigos que abordam os planos municipais de educação, mais atual do que a produção de teses e dissertações com a temática, o que não será abordado ou analisado neste estudo, entretanto aponta algumas tendências quanto as metodologias, perspectivas e possíveis lacunas mais atuais.

¹⁰ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – MEC/Portal de Periódicos disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>

TABELA 3 - SÍNTESE DOS ARTIGOS RELACIONADOS PELO PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES/MEC POR ANO DE PUBLICAÇÃO

Ano	“plano municipal de educação”	“planos municipais de educação”
2014	0	2
2015	2	0
2016	7	9
2017	11	7
2018	6	6
2019	7	1
2020	11	5

FONTE: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela CAPES/MEC (2021).

Após o processo de levantamento de teses, dissertações e artigos, foi realizada uma leitura para identificar quais trabalhos poderiam estar relacionados ao tema e constatou-se que alguns não apresentavam ligação com o objeto proposto neste estudo, outros trabalhos abordam os PME mas têm como foco outros objetos, outras temáticas, entre elas é possível destacar algumas que são recorrentes nos títulos como: gestão democrática; direito à educação; inclusão; participação; Conselhos Municipais; gênero e sexualidade; valorização docente; educação de jovens e adultos; construção e implementação dos planos e alguns títulos relacionados a monitoramento e avaliação, entre outros. Em alguns trabalhos os PME são a temática transversal para dar suporte aos objetos ou objetivos. Considera-se, desse modo, que do tema PNE emergem outras temáticas relevantes para a área da educação.

Desse modo, com o intuito de melhorar as primeiras análises e organizar as pesquisas encontradas de modo a possibilitar uma visão geral do que vem sendo produzido no país sobre Planos Municipais de Educação, bem como observar as tendências, os enfoques, as metodologias e aproximação com a temática aqui proposta, optou-se por separar inicialmente os trabalhos de acordo com os títulos para realizar a leitura integral e identificar as possíveis aproximações com a temática e objeto deste estudo e, posteriormente, os trabalhos foram compilados por categorias temáticas.

É oportuno justificar que as categorias de palavras não foram selecionadas aleatoriamente, mas sim a partir do enfoque central dos trabalhos localizados, bem como da relação que apresentam com os interesses da dissertação aqui colocada. As categorias são: Plano Municipal de Educação (singular, plural ou sigla); Participação; Gestão Democrática; Elaboração/Construção; Avaliação e

Monitoramento; Planejamento; Poder Local. Desse modo, nas Tabela 4 (teses e dissertações) e Tabela 5 (artigos) é possível observar o quantitativo de trabalhos que se encaixam em uma ou mais de uma dessas categorias.

TABELA 4 - TESES E DISSERTAÇÕES POR CATEGORIA DE ACORDO COM O TÍTULO

Categoria	plano municipal de educação	planos municipais de educação
Plano Municipal de Educação	24	14
Participação	7	2
Gestão Democrática	3	5
Elaboração/Construção	9	2
Avaliação e Monitoramento	2	1
Planejamento	3	3
Poder Local	0	0

FONTE: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela CAPES (2021).

TABELA 5 - ARTIGOS POR CATEGORIA DE ACORDO COM O TÍTULO

Categoria	plano municipal de educação	planos municipais de educação
Plano Municipal de Educação	23	21
Participação	2	3
Gestão Democrática	0	3
Elaboração/Construção	5	2
Avaliação e Monitoramento	4	5
Planejamento	1	0
Poder Local	2	5

FONTE: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela CAPES/MEC (2021).

Tratando-se do total de trabalhos selecionados por meio das categorias foram ao todo 36 entre teses e dissertações e 38 artigos (APÊNDICES 1 e 2).

Cabe destacar que após a leitura destes trabalhos foi possível perceber algumas tendências quanto as metodologias empregadas, já quanto aos objetos e objetivos se mostram os mais variados conforme já havia sido observado na busca inicial. Observou-se também que alguns trabalhos em que os termos “participação” e “poder local” não aparecem de forma explícita nos títulos, tais conceitos vêm sendo abarcados para subsidiar as discussões. Assim sendo, nos Quadro 1 e Quadro 2 encontra-se a síntese das informações sobre os trabalhos (selecionados entre as 36 dissertações e teses e 38 artigos anteriormente citados) que por conter alguma proximidade com o foco deste estudo, em alguma medida podem contribuir com

subsídios para esta dissertação, sob a perspectiva de auxiliar a compreender o objeto, bem como situá-lo no campo.

QUADRO 1 - TRABALHOS SELECIONADOS NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES CAPES

Título	Autor (a)	Ano	Tipo	Instituição
Plano Municipal de Educação: processo de construção e implementação no município de Espinosa (MG)	PIRES, Fernando de Carvalho	2017	Dissertação	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Ações Participativas na Elaboração e no Monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP	FARIAS, Julio Augusto da Fonseca Costa	2016	Dissertação	Universidade Federal de Juiz de Fora
A agenda de elaboração do plano municipal de educação de Petrópolis (RJ): perspectivas sobre a gestão democrática	ARAUJO, Felipe de Souza	2019	Dissertação	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Plano Municipal de Educação: um exercício de planejamento para a gestão municipal	NASCIMENTO, Sergio Luiz	2017	Dissertação	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
O Plano Municipal de Educação de Benevides-PA: Processo de Monitoramento e Avaliação	MORAES, Mary Ellen Costa	2015	Dissertação	Universidade Federal do Pará
Planos Municipais de Educação no Contexto da Colaboração Federativa: o caso de Pernambuco	MOURA, Rita de Cassia Barreto de	2018	Tese	Universidade Federal de Pernambuco
Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017)	CORREA, Josiane Caroline de Souza Salomão	2019	Dissertação	Universidade Federal da Grande Dourados

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela CAPES (2021).

QUADRO 2 - ARTIGOS SELECIONADOS PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES/MEC (2014 a 2020)

Título	Autor (a)	Ano	Instituição
O Plano Municipal de Educação de Caarapó - MS (2015-2025): um estudo de sua sistematização enquanto documento	FERNANDES, Mayara Cristina Almeida; ARANDA, Maria Alice de Miranda; BUENO, Mara Lucinéia Marques Correa	2018	Universidade Federal da Grande Dourados
Uma Análise do Processo de Elaboração do Plano Municipal de Educação de Rio Claro-SP	SILVA, Mariana Aparecida da; MURANAKA, Maria Aparecida Segatto	2017	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
O Plano Municipal de Educação de Dourados-MS: Política, Gestão e Participação	ARANDA, Maria Alice de Miranda; PERBONI, Fábio; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza	2018	Editora Universitária Champagnat - PUCPRESS
O Plano Nacional de Educação: desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia	FERREIRA, Jorgetânia da Silva; ANTUNES, Marina Ferreira de Souza; MENDES, Olenir Maria	2015	Universidade Nove de Julho
O processo de formulação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS	ARANDA, Flávia Paula Nogueira; PERBONI, Fábio	2019	Universidade Federal da Grande Dourados
Avaliando o plano municipal de educação: monitoramento e controle social	RAIMANN, Elizabeth Gottschalg	2020	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Planos Municipais de Educação metropolitanos: desafios ao acompanhamento e avaliação local	SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha	2017	Universidade Federal de Santa Catarina

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela CAPES/MEC (2021).

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados nas teses e dissertações pesquisadas, todos os trabalhos apresentam uma abordagem qualitativa e análise documental. Alguns autores utilizaram também outros procedimento metodológicos, a saber: Pires (2017) optou pela aplicação de questionário, Araújo (2019) utilizou elementos do ciclo de políticas e entrevista semiestruturada, Moura (2018) optou pela análise de conteúdo.

As dissertações de Pires (2017), Farias (2016), por meio de objetivos e recortes diversos, abordam a elaboração dos PME e a participação social, Araújo (2019) também aborda a elaboração do PME, mas destacando a gestão democrática. Nascimento (2017) analisa o alinhamento do PME com o PNE e sua vinculação com outros instrumentos de gestão local ligados ao financiamento. Corrêa (2019), embora aborde a participação social, dedica-se a analisar as orientações legais para o monitoramento e avaliação dos planos, nessa esteira, Moraes (2015) também analisa o processo de avaliação e monitoramento do PME, entretanto tem como referência os planos municipais anteriores ao PNE 2014-2024. A discussão defendida na tese de Moura (2018) aborda o planejamento educacional no contexto das relações colaborativas no âmbito do federalismo brasileiro.

Quanto aos artigos, há também uma predominância da abordagem qualitativa e análise documental como procedimentos metodológicos utilizados nos estudos, alguns autores empregaram também outros procedimentos como, Aranda, Perboni e Rodrigues (2018) que optaram pela observação em campo e Souza, Alcântara (2017) que optaram pela análise de conteúdo.

Os artigos de Silva e Muranaka (2017); Ferreira, Antunes e Mendes (2015); Aranda e Perboni (2019), por meio de recortes diversos, abordam o processo de elaboração dos PME nos municípios de Rio Claro (SP), Uberlândia (MG) e Dourados (MS) respectivamente. Fernandes, Aranda e Bueno (2018); Aranda, Perboni e Rodrigues (2018), analisam o PME com ênfase na perspectiva da gestão democrática e os desdobramentos na política educacional municipal. Raimann (2020) aborda em alguma medida monitoramento e avaliação do PME, mas o foco são as ações do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação nesse processo, já o estudo de Souza e Alcântara (2017) analisa o conteúdo dos documentos quanto à avaliação local do plano.

Os trabalhos pesquisados, dentro das abordagens a que se propõem, discutem entre outros temas, o planejamento e controle social no âmbito das

Políticas Educacionais. De modo geral, destaca-se aqui alguns apontamentos provenientes dos resultados apresentados nos estudos, que indicam a prevalência de instrumentos, parâmetros e indicadores oriundos das instâncias federais na elaboração dos Planos Municipais de Educação, sobrepondo a política educacional nacional às particularidades do âmbito local. Outro aspecto é a pouca participação social, ficando em alguns casos a cargo do Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação as responsabilidades de monitoramento e acompanhamento do PME.

De modo geral, quanto aos levantamentos realizados, os estudos identificados apresentam proximidades quanto as abordagens metodológicas, conceituais, bem como os objetos de pesquisa no campo das políticas educacionais, contribuindo com subsídios no processo de elaboração desta dissertação, bem como análises e reflexões. Apesar da proximidade com o tema, os poucos trabalhos que apresentaram o monitoramento e a avaliação, têm como foco analisar as metas, ou meta específica.

Entretanto, nenhum dos trabalhos se dedicou a analisar a existência, ou não, dos relatórios de monitoramento e avaliação dos PME do litoral paranaense, bem como focar principalmente no que se refere aos eixos de incentivo ao poder local por meio da participação social das instâncias definidas como responsáveis por esse processo em âmbito municipal.

Considera-se ainda que, pela importância do processo de monitoramento e avaliação do plano municipal – com a possibilidade de materialização da política de planejamento educacional local, com potencial de articular a relação de participação da sociedade civil nas políticas de Estado – o número de publicações recentes encontradas nas buscas e apresentadas anteriormente nas tabelas 4 e 5 é incipiente, especialmente se considerar os trabalhos produzidos pelos programas de pós-graduação *stricto sensu*, o que permite inferir que apesar de emergente, a temática precisa de maior atenção. Diante disto, infere-se o ineditismo dessa dissertação e a possibilidade de contribuição com o campo.

É oportuno observar que todos os conceitos utilizados na construção desta dissertação, trazem consigo contradições históricas e conceituais (Federalismo, poder local, planejamento, sociedade civil, Estado, participação, democracia, autonomia, avaliação, monitoramento, entre outros). A depender do projeto em que são utilizados, os conceitos tomam forma e delineamentos distintos e muitas vezes

antagônicas e conflitivas. Não há consenso conceitual, assim como não há consenso histórico ou mesmo na prática das ações, não há linearidade. A realidade material se apresenta por meio das contradições contidas e representadas em cada um desses conceitos, nas entrelinhas, nas percepções e disputas no âmbito do Estado.

Desse modo, buscou-se neste trabalho, organizar ainda que de modo sintético, alguns desses conceitos e concepções (por vezes conflitivos), com o intuito de compreender as relações estabelecidas no processo histórico, mas que incidem diretamente no objeto e nos objetivos dessa pesquisa. Compreende-se que, apesar de as políticas educacionais estarem em constante movimento, e caracteristicamente constituírem um campo de estudo que tem como foco objetos que se materializam conjunturalmente, esses mesmos objetos são constituídos e construídos por meio de um processo histórico, que abarca múltiplos fatores e processos sociais, não se dando de forma isolada, ou seja trata-se de “um produto histórico, resultante das tensões, das percepções e das demandas de diferentes sujeitos sociais, políticos e econômicos” (BORTOT, 2018, p. 30).

Nesse sentido, as reflexões de Casimiro (2020) apontam que o estudo de objetos conjunturais (especificamente no contexto brasileiro) traz elementos complicadores de ordem metodológica por sua proximidade com o objeto, que muitas vezes impossibilita contemplar de forma mais abrangente toda a complexidade de variáveis que as relações conjunturais apresentam. Sendo assim, se um estudo do tempo presente, por um lado, pode ser caracterizado “como busca pela compreensão da própria realidade, por outro, se constitui como uma forma de debate com essa mesma realidade, ou seja, um diálogo vivo com as relações do presente” (CASIMIRO, 2020, p. 14). Compreender as relações conjunturais do presente é extremamente desafiador, tendo em vista a impossibilidade de dissociar o pesquisador das relações nas quais está inserido.

Compreende-se que algumas discussões são necessárias para subsidiar o desenvolvimento da pesquisa, haja vista a complexidade das relações intergovernamentais e do regime de colaboração, ambos importantes para a materialização do PNE e dos PME. Sendo assim, a primeira seção deste estudo aborda alguns conceitos de federalismo com ênfase nas relações intergovernamentais, as formas de organização cooperativa e a coordenação no sistema federativo brasileiro, abarcando as alterações trazidas pela CF/1988 e as

implicações da sua proposta descentralizadora na organização, planejamento e execução das políticas educacionais no âmbito do poder local. São abarcados também na primeira seção a contextualização do planejamento no Brasil e a participação social como construção de um processo democrático.

A segunda seção do estudo aborda a importância das Conae como espaço democrático de participação e construção coletiva, bem como apresenta alguns aspectos do Plano Nacional de Educação 2014-2024, como a sua elaboração, em que se constitui, e o desafio delegado aos municípios de participarem nesse processo, haja vista o Estado federativo brasileiro e a importância do município enquanto ente subnacional dotado de incumbências e autonomia desde a CF/1988. Serão apresentados também os conceitos de monitoramento e avaliação de planos definidos no PNE 2014-2024, buscando dialogar com autores que abordam tal discussão.

Na terceira seção serão apresentados alguns elementos sobre a educação formal no estado do Paraná, a caracterização dos municípios do litoral paranaense, bem como os PME, as análises dos segmentos sociais e instâncias representativas de participação da sociedade civil, presentes nos planos e relatórios de monitoramento. Observa-se também nessa seção, elementos de articulação dos PME com o PNE 2014-2024.

1 FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS IMPLICAÇÕES NO PODER LOCAL E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Pretende-se nesta seção compreender como as proposições do federalismo brasileiro, no que se refere as relações intergovernamentais, interferem no poder local e no planejamento educacional municipal. Compreende-se que as discussões atuais acerca da participação e do poder local têm como fundamentos a possibilidade de enfoque em concepções democráticas, conforme apresentado na introdução deste trabalho, sob uma perspectiva pautada na sociedade civil e nos movimentos sociais e na sua relação com a sociedade política (SANTIN, 2007). Desse modo, considera-se que tais discussões partem da possibilidade que o modelo de federalismo adotado na CF/1988 emerge em certa medida tais acepções, apresentam-se a seguir alguns elementos considerados importantes para subsidiar as análises da pesquisa.

Partindo da premissa de que a educação e o planejamento são atribuições do campo de ação estatal, considera-se oportuno explicitar qual concepção de Estado está sendo empregada para nortear este estudo. Nessa perspectiva, considera-se o planejamento das políticas públicas, abarcando as políticas educacionais, como uma das dimensões do Estado, sendo este configurado e tensionado socialmente pelas transformações do modo de produção capitalista, que, neste momento histórico, é o modo de produção hegemônico (SOUSA, 2012) das condições materiais de existência.

Parte-se de uma compreensão de um modelo de Estado que, ao introduzir um conjunto de regras de convivência coletiva, trouxe uma nova organicidade social, que marca “a passagem do estado de natureza, da ausência de regulação social para uma sociedade demarcada pela liberdade regulada” (MOURA, 2018, p. 29). Concebe-se o Estado “enquanto instituição formada na modernidade para gerir o modo de produção capitalista” (FACHINI; OLIVEIRA, 2004, p. 116).

Sendo assim, para estabelecer as relações pertinentes às análises propostas neste estudo, parte-se da concepção de Estado ampliado ou Estado integral, que engloba a sociedade política (correspondente basicamente ao núcleo governamental, Estado no sentido estrito) e a sociedade civil. Ou seja:

Podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, a função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico (GRAMSCI, 2004, p. 20-21).

Nessa concepção, Estado e sociedade civil são categorias intrínsecas e não podem ser dissociadas. Casimiro (2020) considera que, na perspectiva do Estado ampliado, o poder político, fundado no exercício do poder de classe, encontra seu sustentáculo fundamental na complementaridade entre sociedade política e sociedade civil. Para o referido autor, sob uma outra perspectiva, conceber a sociedade civil em oposição ao Estado é uma concepção característica de uma tradição do liberalismo, em que o Estado é o espaço do poder político e da dominação enquanto a sociedade civil seria o “espaço da produção e da liberdade dos indivíduos” (CASIMIRO, 2020, p. 23). Cabe ainda destacar as análises de Fontes (2010, p. 216) ao afirmar que,

[...] em Gramsci, a sociedade civil não pode ser seccionada ou amputada da totalidade na qual emerge: responde a uma extensão da socialização do processo produtivo, mas não atua apenas nos espaços produtivos. Compõe-se de aparelhos privados de hegemonia que, ao mesmo tempo que procuram diluir as lutas de classes, expressam e evidenciam sua difusão e generalização no conjunto da vida social. A sociedade civil, para Gramsci, é parte integrante do Estado e somente por razões analíticas pode dele ser destacada.

Partindo desta concepção, entende-se que as contradições das relações sociais são geradas por meio da ação política, que ao justificar e promover a manutenção das classes dirigentes, também serve como força para consciência e organização das classes dominadas, ou seja, o Estado não se reduz ao governo e esse por sua vez se constitui na expressão da contradição das relações sociais (DOURADO, 2019).

Assim sendo, considera-se neste estudo que a concepção gramsciana de Estado ampliado é adequada para a análise, sob a perspectiva da participação do Estado, no sentido estrito, e da sociedade civil na construção das políticas de planejamento educacional, como processo dialeticamente constituído. Entende-se que tal concepção contribui para a compreensão das tensões, disputas e contradições inerentes ao processo de construção dos planos de educação no

Brasil, embates travados entre a sociedade política e civil, tendo o Estado como espaço de disputa.

No que tange ao planejamento da educação, é imprescindível salientar que as contradições são inerentes ao processo político, social e econômico, que envolve as políticas educacionais e as políticas como um todo. Todas essas questões se apresentam para além do campo das ideias, materializando-se no local em que as políticas são pensadas, elaboradas e implementadas. Nesse caso, essa dissertação se propôs, de modo geral, a olhar para a participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos PME no contexto local, aqui compreendido como o município.

Partindo do princípio de que as políticas educacionais são concebidas e influenciadas por diversos fatores e se constituem em um campo amplo de estudo, observa-se o que aponta Abrucio (2010), que o Federalismo é um dos aspectos que precisam de atenção dos pesquisadores, devido sua relevância e impacto na educação. O autor infere que “é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor” (ABRUCIO, 2010, p. 39).

Com o objetivo de compreender o papel do município no planejamento da política educacional em nível local, apresentam-se a seguir algumas concepções acerca do modelo federativo brasileiro, consideradas pertinentes para as análises, tendo em vista suas limitações e possibilidades.

De acordo com Cury (2010), o Federalismo é um “tipo específico de Estado”, em que a Federação é constituída pela formação do Estado Nacional, entidade soberana composta pela união de entes subnacionais federados providos de autonomia, dentro dos limites jurisdicionais específicos e suas atribuições.

Desse modo, os entes “subnacionais não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas” (CURY, 2010, p. 152). Em sua análise, Cury (2010) aponta que a repartição de competências legalmente definidas é fundamental para compreensão da forma federativa de Estado e distingue três tipos gerais de federalismo, a saber: Centrípeto: poder da União fortalecido, predomínio das relações de subordinação dentro do Estado Federal; Centrífugo: ampla autonomia dos entes subnacionais, tendo seu poder fortalecido em relação à União; O Cooperativo: por meio de relações colaborativas, com objetivos comuns, busca equilibrar os poderes entre a União e os entes subnacionais.

Tomando como referência a distinção dos tipos gerais de federalismo descritos por Cury (2010), compreende-se neste estudo que as relações federativas estabelecidas no Brasil, com as alterações promovidas pela CF/1988, devem ser constituídas por meio do Federalismo Cooperativo. Nessa perspectiva, Oliveira, Fernandes e Scaff (2021, p. 209) apontam que,

[...] historicamente, o Brasil percorreu esses três tipos de federalismo desde a sua instituição legal por meio do Decreto nº 01 de 1889. Na Velha República, especialmente entre os anos de 1898-1930 tivera-se o federalismo centrífugo. Entre os anos de 1930 e 1980, embora com algumas diferenciações para períodos específicos, como o de 1946-1964, vigorou o federalismo centrípeto. O federalismo de cooperação passa a vigorar a partir do registro jurídico da CRFB/1988.

O Federalismo é a forma de organização assumida pelo Estado brasileiro desde que tornou-se República¹¹, anteriormente o país era um estado unitário com território dividido em províncias. Desde então ocorreram várias transformações no cenário político, econômico e social, que incidiram na conformação do modelo estatal. Entretanto, tendo em vista as contradições inerentes ao próprio movimento histórico, cabe considerar quanto dessas transformações podem também ter ocorrido em decorrência ou sob a influência dos desdobramentos advindos dessa forma “peculiar” de organização do Estado. Considerando o que foi até aqui exposto, cabe contextualizar o modelo federativo brasileiro, com o intuito de observar, dentro desse contexto, as relações estabelecidas com o município.

Costa, Lima e Oliveira (2018) apontam que a Constituição Federal de 1891 estabeleceu a forma de governo republicano e criou os Estados-Membros autônomos. Salientam que foi em um cenário patrimonialista que se deu início o sistema federativo brasileiro. Segundo as autoras:

em tempos de coronelismo, a organização do Estado em novos moldes de plenos poderes, não de direito, mas de fato, as oligarquias locais. Na República Velha os governadores fomentavam alianças políticas entre o

¹¹ A república moderna ganha contorno no século XVIII com o trabalho de filósofos como Voltaire (1694-1778), Rousseau (1712-1778) e Montesquieu (1689-1755), e com a independência dos EUA (1776) e com a Revolução Francesa (1789-99), os ideais republicanos são difundidos pelo mundo. Desde então o significado de república não é somente entendido em contraposição à monarquia. É a forma de governo que garante a consecução das democracias liberais, baseadas na separação de poderes (executivo, legislativo e judiciário) e num sistema de pesos e contrapesos entre as várias instituições e órgãos do estado [...] na república, o bem do estado, o bem comum está acima de interesses particulares (FREITAS, 2020, p. 140).

poder local e o poder estadual. Junto exercitavam também as relações entre poder público e interesses privados (COSTA; LIMA; OLIVEIRA, 2018, p. 3)

Essas práticas e concepções apontadas como características políticas da conformação do Federalismo no país, como o clientelismo por exemplo, permearam ao longo do tempo as práticas no campo político e também na ação do poder público e podem ser identificadas ainda hoje. As autoras inferem que “o clientelismo prejudica em termos estruturais a organização do setor público e do Estado durante toda a história brasileira. Uma mácula no federalismo” (COSTA; LIMA; OLIVEIRA, 2018, p. 4).

Para Sousa e Castro (2018, p. 610) a “história federativa brasileira é uma nuance de desencontros e desequilíbrios entre os níveis de governos”, com predominância do modelo centrífugo de federalismo no início da República Velha, caracterizado por estados dotados de ampla autonomia, entretanto sem coordenação federativa entre si (SOUSA; CASTRO, 2018).

Durante a Era Vargas o federalismo foi marcado por uma maior centralização do poder, bem como o fortalecimento do executivo Federal. Os governos subnacionais “tiveram seu poder federativo subtraído e suas máquinas públicas não foram modernizadas para dar conta dos nascentes direitos sociais” (ABRUCIO, 2010, p. 44), nos estados e municípios o patrimonialismo foi pouco modificado. O autor aponta que com o fim da Era Vargas, o período democrático (1946 a 1964) trouxe modificações importantes...

em prol da maior democratização e federalização do país, com a ocorrência de eleições razoavelmente competitivas e regulares, como também com o maior poder conferido a estados e – de forma inédita – municípios. As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas em termos de convivência entre autonomia e interdependência. O problema que permaneceu importante, embora já sendo contestado nos estados e cidades maiores, foi o baixo grau de democratização e republicanização no plano local (ABRUCIO, 2010, p. 44)

Apesar dos avanços apontados pelo autor com relação à democratização e fortalecimento das relações federativas do período, o processo foi interrompido com o golpe de 1964 que instaurou a ditadura militar no Brasil, tolhendo a democracia e rompendo com o processo de fortalecimento do federalismo no país. Ao considerar o período como um importante marco para o federalismo no Brasil, Sousa e Castro (2018) apontam que foi caracterizado

[...] por um modelo federalista marcado pela reforma tributária empreendida de 1965-1966 e conhecida como o grande ciclo de centralização. O auge do modelo ocorreu nos anos 1965-1974 em que o federalismo funcionou conforme planejado pelos militares por meio da compatibilização, tendo como premissa a patronagem dos municípios menores. Essa conjuntura denominou-se federalismo de integração¹². (SOUSA; CASTRO, 2018, p. 611)

Nesse contexto, conforme aponta Abrucio (2010) a autonomia dos governos estaduais e municipais foi reduzida por meio da construção de um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, entretanto o clientelismo se faz presente nas relações entre os entes subnacionais.

Com a retomada do processo democrático no país, materializado por meio da promulgação da CF/1988, o Federalismo é ratificado pelo texto constitucional, como forma de organização do Estado brasileiro, entretanto seu desenho federativo é alterado, passando o município a condição de ente federado (artigos 1º, 18, 29, 30), e estabelecendo a forma cooperativa de federalismo (ARAÚJO, 2018), com o compartilhamento de competências entre União, estados e municípios (VALADÃO, 2015), inaugurando desse modo, novas diretrizes de relações intergovernamentais, ao definir competências comuns e concorrentes aos entes federativos.

É oportuno destacar que trata-se do ordenamento jurídico, da normatização do federalismo nos moldes previstos na CF/1988, no entanto, ainda hoje não é possível verificar a existência de lei que normatize, ou de políticas efetivas de compartilhamento de competências por meio de relações intergovernamentais nos diferentes níveis e esferas de governo.

Neste sentido, Valadão (2015) considera que, para que o desenho constitucional se materialize é necessário um entendimento mútuo de todos os entes e sujeitos envolvidos na criação e implementação de políticas educacionais, entretanto, as disparidades socioeconômicas, regionais, culturais não sendo consideradas nessa perspectiva, desvelam um problema para a efetivação das políticas.

No contexto atual, a fragilização das relações entre os entes federativos nacional e subnacionais, especialmente a partir da eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2018, vem se intensificando. A pandemia de Covid-19, desde março

¹² No federalismo de integração “[...] estados e municípios subordinados numa relação hierarquizada eram relegados à condição de meras unidades executoras das ações planejadas pela esfera federal” (MOURA, 2018, p. 56).

de 2020, vem evidenciando os permanentes confrontos entre tais entes¹³, desencadeando uma organização emergencial sem precedentes dos entes federativos subnacionais, grande parte das vezes em oposição às medidas estabelecidas pelo governo federal.

No que tange à educação especificamente, antes mesmo do contexto da pandemia, as políticas públicas já não se davam de maneira articulada, de forma cooperativa entre os entes, constituindo-se foco central do documento base das Conferências Nacionais de Educação, cujo tema em 2010 foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação – Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação” (CONAE, 2010). Em 2014, o tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (CONAE, 2014) reforçou esse debate.

Segundo Gatti (2020) sem a articulação geral do governo federal, os governos regionais e locais vêm sofrendo em razão das grandes disparidades entre estados e municípios na “tomada de decisões políticas relativas à saúde pública, com certo desencontro de ações, o que não deixou de causar agravantes para a situação geral social e educacional.” (GATTI, 2020, p. 31). No que concerne especificamente à educação, essa falta de articulação federativa impactou diretamente a organização dos sistemas de ensino, como constatado em documento da Unesco (2021).

A inusitada conjuntura atual impacta diretamente na organização e planejamento em todos os âmbitos de governo e especialmente nos municípios. A concretização dos planos decenais, que já estava comprometida pela forma de condução estatal das políticas dos governos, é agora ainda mais distante, tendo em vista a complexidade destes tempos.

As relações intergovernamentais do modelo cooperativo de acordo com Araújo (2013, p. 790), têm como pressuposto básico “o estímulo a uma maior integração entre as políticas, com ênfase na equalização¹⁴ de condições de vida em

¹³ Discussões sobre esse assunto podem ser identificadas no artigo publicado pela Fundação Oswaldo Cruz: “Confronto no federalismo brasileiro durante a pandemia aumenta riscos sanitários e ameaça a democracia, mostra pesquisa”. <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/50820>

¹⁴ Para Araújo (2013) a questão da equalização no federalismo implica em discutir duas dimensões: a dos desequilíbrios verticais e horizontais, que dizem respeito às capacidades econômicas e fiscais dos entes federativos. A autora destaca a importância do papel do governo central nessas relações, considerando “as diferenças entre capacidades econômicas e fiscais - que determinam diferentes tipos de serviços públicos - não podem ser resolvidas pelos governos subnacionais dadas as

todo o território nacional”. É oportuno observar que, em termos ideais as relações intergovernamentais podem ser caracterizadas em dois tipos: a competitiva e a cooperativa, “que correspondem respectivamente ao modelo dual, ou federalismo interestatal (com ênfase na separação entre os níveis de governo), e ao modelo cooperativo, ou federalismo intraestatal (com ênfase no entrelaçamento entre os níveis de governo)” (ARAÚJO, 2013, p. 789).

No entanto, a definição de mecanismos de articulação entre os entes subnacionais, “tanto no que se refere à redistribuição dos recursos financeiros quanto no que concerne à definição de competências governamentais” (LOBO, 1990, p. 797) é condição para que as relações intergovernamentais se materializem nas políticas de modo a promover a democratização do Estado.

Costa, Lima e Oliveira (2018) consideram que a pretensão com o pacto federativo no Brasil, foi mesclar federalismo cooperativo e competitivo¹⁵. Segundo as autoras, a ideia de um Federalismo cooperativo não é realizável ao observar que apresenta-se “de um lado, uma demasiada centralização reguladora e arrecadatória e, de outro, uma excessiva descentralização político-administrativa” (COSTA; LIMA; OLIVEIRA, 2018, p.8).

Apesar do potencial democrático do federalismo enquanto conformação institucional, também podem surgir problemas provenientes dessa forma de organização do Estado, sob a perspectiva de que o “jogo político” não é naturalmente cooperativo, sendo assim, conciliar os interesses locais com os gerais exige coordenação e empenho de esforços por parte dos governos para atuar numa mesma política (ABRUCIO, 2010), ou seja, não há dispositivo legal que garanta tal função do Estado.

Para compreender a que se propõe a conformação do modelo de federalismo cooperativo no Estado brasileiro, é oportuno observar as definições de Baracho (1995), segundo ele, o federalismo cooperativo procura caracterizar certa evolução do federalismo contemporâneo, que passou por várias transformações, conforme o autor citado, sob uma perspectiva científica [...]

disparidades em termos de arrecadação e em termos de provisão de bens e serviços públicos. Daí a necessidade de certa ação normativa e redistributiva do governo central (ARAÚJO, 2013, p. 790).

¹⁵ O padrão competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseadas na divisão de responsabilidades por área de política pública. [...] no padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 04)

procura-se utilizar essa expressão para designar as possibilidades de uma *cooperação intergovernamental* para atender os fins comuns da sociedade, em questões econômicas, sociais e culturais, através de programas e financiamentos conjuntos. Essa cooperação repousa nas práticas políticas, muitas vezes, informais, que ocorrem no exterior das relações constitucionais (BARACHO, 1995, p. 53).

São os acordos, normas, programas, o conjunto de meios organizados dentro do sistema federativos que têm potencial de concretizar a relação cooperativa, “sem alterar a repartição constitucional de competências legislativas e as fontes de financiamento” (BARACHO, 1995, p. 53). No Federalismo cooperativo as competências devem ser compartilhadas e prescindem do desenvolvimento de formas de ação conjunta entre as instâncias de governo (SENA, 2013). Quanto à repartição de competências, em sua análise Cury (2002) aponta que

[...] ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos (CURY, 2002, p. 172)

Sob a perspectiva de apropriar-se das discussões que nortearão a análise do objeto proposto neste estudo, observa-se ainda as considerações de Nelson (2015), que em seu estudo sobre os impactos do Federalismo brasileiro para o planejamento de políticas sociais, aponta que em uma federação, sendo essa compreendida como um “modo de organização político territorial, instituída no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (NELSON, 2015, p. 89), a divisão de funções e poderes entre os entes subnacionais resulta das relações baseadas em dois princípios, o da autonomia e o da interdependência entre as partes. Nesse sentido, a autora destaca que falar em federalismo implica em se atentar para a questão descentralização, no entanto, é oportuno destacar que há diferentes conceitos e concepções de descentralização, não há um consenso sobre o termo.

Considerando o que foi exposto e almejando compreender a maneira como se organiza a gestão e regulamentação das políticas educacionais de planejamento no contexto da dinâmica federativa brasileira, sob a perspectiva de análise das relações desenvolvidas no âmbito do poder local, considera-se relevante apresentar brevemente alguns aspectos apontados pelos autores e considerados fundamentais

para o estudo da temática aqui proposta. Sendo assim, parte-se de alguns conceitos de federalismo com ênfase nas relações intergovernamentais, as formas de organização cooperativa e a coordenação no sistema federativo.

1.1 FEDERALISMO: DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O debate sobre o federalismo e as questões federativas está presente em diferentes campos da produção acadêmica, com concepções diversas, dedicando-se às análises quanto as características e configurações dos diferentes modelos de organização do Estado. Neste trabalho, especificamente, o federalismo é abordado por considerar que é de extrema relevância na configuração do papel que o município tem na definição e condução da política educacional, principalmente após a CF/1988 com a definição de responsabilidades entre os entes federativos, a possibilidade do regime de colaboração e das relações entre os entes.

Sendo assim, com o intuito de melhor compreender as implicações do modelo federativo adotado no Brasil para o planejamento da educação em nível local, parte-se das concepções que apontam a relevância em conhecer as relações intergovernamentais entre os entes federativos, a proposta de descentralização promovida a partir da CF/1988, bem como o modelo cooperativo de Federalismo.

Moura (2018) argumenta que, conforme a literatura especializada, as dimensões básicas do Federalismo são as relações intergovernamentais, na divisão de responsabilidades e nas competências dos entes federados no campo da política educacional. A autora aponta dois aspectos que fundamentam a discussão:

1) a ideia de que a gestão das políticas públicas no Brasil é influenciada pelo patrimonialismo herdado do colonialismo brasileiro e arraigado na construção das instituições brasileiras, inclusive, nos processos de construção dos planos de educação; e 2) o federalismo cooperativo brasileiro reclama a ausência de uma coordenação federativa que articule, organize e regule as relações entre os entes federados no provimento das políticas [...] (MOURA, 2018, p. 28).

Observa-se que, em relação à forma de atuação dos entes federados, Araújo (2013) destaca que a coordenação diz respeito a um procedimento que, apesar da autonomia dos entes subnacionais, busca um resultado comum a partir das determinações do governo central, enquanto que, a cooperação federativa “se

traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntos e não isolados” (ARAÚJO, 2013, p. 799), ou seja, União e entes não podem atuar de maneira isolada.

Partindo dessas considerações e da compreensão de que a educação está inserida em um contexto mais amplo, compondo as políticas públicas sociais, bem como o seu reconhecimento como um direito social fundamental, as relações entre os entes federados são um aspecto importante, pois o envolvimento dos entes (no caso do Federalismo brasileiro a União, estados, Distrito Federal e dos municípios) é imprescindível na proposição e implementação de políticas para garantia e efetivação do direito à educação com qualidade social.

No entanto, pela própria conformação política, bem como as reformas empreendidas pós CF/1988 isso não se efetiva no Brasil. Contudo, mesmo reconhecendo a não materialização das relações intergovernamentais e do federalismo cooperativo, é importante considerar que,

[...] a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear das incumbências que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais (CURY, 2010, p. 152).

O autor considera que as formas organizativas de divisão de competências próprias e peculiares do Federalismo, devem resultar na atuação dos entes federativos, por meio de relações intergovernamentais ou políticas locais, incidindo diretamente nas determinações e proposição de políticas. É oportuno considerar, a partir da análise o autor acima citado, que isso é o que deveria ocorrer, no entanto o que se verifica é a não concretização destas relações. Em um cenário “ideal”, o modelo federativo do Estado brasileiro teria como princípio a autonomia e a legitimidade compartilhada entre os entes no processo decisório, possibilitando por meio da interdependência, que as esferas de governo se articulassem na realização de ações e políticas (Abrucio, 2010).

A promulgação da CF/1988 é marcada historicamente pelas disputas que a precedeu, que permearam sua construção e a assembleia constituinte. O texto foi

elaborado por meio de um longo debate¹⁶ em um contexto em que o anseio pela redemocratização do país possibilitou, em certa medida, que as lutas da sociedade por democracia e direitos, resultasse na abertura à participação popular, dessa forma, o processo constituinte ocorreu de forma inédita no país e consagrou a participação da sociedade civil nas políticas públicas.

Além da participação da sociedade, a CF/1988 trouxe importantes arranjos no que tange a educação, ao defini-la como um direito social fundamental (Art. 6), bem como a necessidade seu planejamento (Art. 214) e possibilidade de organização em âmbito local (Art. 1 define o município ente federativo). Quanto às relações cooperativas, na distribuição de competências da União e dos municípios, as responsabilidades foram estabelecidas da seguinte maneira:

À União: manter a competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV); exercer função supletiva e redistributiva (art. 211); [...] aos municípios: manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e do ensino fundamental (art. 30, VI); atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2o). (SENA, 2013, p. 125).

Segundo Araújo (2018), o Art. 211 da CF/1988 ao definir as funções: própria, supletiva e redistributiva dos entes federados, vai de encontro à exigência de equilíbrio entre coordenação e cooperação federativa para a execução das políticas de educação, definida no Art. 23 da CF como competência comum entre os entes. A autora aponta que a função própria se refere ao âmbito de atuação prioritária dos entes subnacionais, “enquanto as funções supletiva e redistributiva expressam o regime de colaboração e o federalismo cooperativo em matéria educacional” (ARAÚJO, 2018, p. 913).

Ao definir o regime de colaboração entre os entes federativos como modo de organização dos sistemas de ensino (Art. 211), o texto constitucional sinaliza uma perspectiva de efetivar o regime federativo na educação (MOURA, 2018), tendo os sistemas com a função de

¹⁶ As lutas do fim da década de 1970 e meados dos anos 1980 fizeram com que os movimentos sociais chegassem à Constituinte em um processo de ascensão. Com o processo de abertura gradual, diminuíram-se os custos de mobilização e multiplicaram-se tanto as reivindicações como as próprias organizações. Disponível em: <<https://cnts.org.br/noticias/participacao-dos-movimentos-sociais-foi-imprescindivel-para-que-constituicao-se-tornasse-cidada/>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

[...] promover a articulação entre os entes federados sob a coordenação da União por meio do regime de colaboração, que necessita de normas e finalidades, bem como de competências estabelecidas entre os entes e de um Plano Nacional de Educação. Portanto, o pacto federativo depende da articulação entre as unidades subnacionais e de um regime fiscal que reduza as desigualdades e assimetrias regionais, do contrário, as políticas não se efetivam (MOURA, 2018, p. 57)

Em seu estudo sobre o federalismo cooperativo e as implicações para a educação no Brasil, Araújo (2018) aponta que considerada a assimetria da federação brasileira, a cooperação federativa constitui um dos maiores desafios para as políticas educacionais, e é marcada por omissões do Legislativo e ambivalências do Executivo. Segundo a autora, em matéria de educação a cooperação

[...] inscrita nos artigos 23 e 211, e o Sistema Nacional de Educação (SNE), que aparece com a nova redação dada ao artigo 214 pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, ainda não foram regulamentados e têm se constituído em desafios para a promoção de políticas educacionais equânimes de acesso, permanência e qualidade num país desigual, de dimensões continentais e com uma imensa dívida histórica quanto à garantia dos direitos sociais (ARAÚJO, 2018, p. 909).

Quanto à regulamentação da cooperação federativa, a autora considera que as omissões e ambivalências prejudicam as relações intergovernamentais e favorecem a implementação de propostas privatizantes na educação, tendo como premissas a “adaptação e transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, bem como as da ênfase na eficiência, na eficácia e nos resultados tangíveis” (ARAÚJO, 2018, p. 910).

Ou seja, a regulamentação da cooperação, segundo a autora, vem se dando pelo delineamento e difusão de formas de colaboração “oriundas de organizações de interesses empresariais que são antagônicas aos interesses da organização da educação sob forma do sistema nacional, tal qual prescrito na Constituição” (ARAÚJO, 2018, p. 910).

De fato, o modelo federativo adotado no Brasil como forma de organização político estatal é complexo. Além de toda complexidade conceitual e organizacional, não se materializa efetivamente conforme a determinação constitucional e nem possui um ordenamento jurídico que normatize as ações. Considerando as complexidades do Federalismo brasileiro, Costa (2010) aponta três tipos federalistas que ele associa às experiências de implantação das federações, as de orientação centralizadora, as de orientação descentralizadora e as que propõem um equilíbrio

entre centralização e descentralização. Segundo ele, o caso brasileiro se caracteriza pela descentralização.

A cooperação política e financeira entre governo federal e demais esferas de governo é preceito fundamental em um sistema federal, “esta é a razão pela qual o grau de descentralização entre unidades governamentais é de importância crucial para o entendimento de como um dado sistema federal funciona na prática” (SOUZA, 1996, p. 104).

Considerando o que foi até aqui exposto, entende-se que é necessário ponderar que os conceitos de descentralização/centralização não se dão no vazio e no caso brasileiro, especificamente, eles sempre estiveram presentes em muitos momentos de forma complementar. Ou seja, eles estão atrelados a um tempo, a um projeto de sociedade, e precisam ser analisados de acordo com seu período histórico. Quanto a isso, Paiva (1986) aponta que o tema centralização/descentralização está intrinsecamente atrelado a história da própria formação social do Brasil, e as tendências econômicas e sociais de cada período histórico.

O federalismo no Brasil é marcado historicamente pela dicotomia centralização/descentralização política e administrativa. Costa, Cunha e Araújo (2010) consideram que o federalismo colocado pela CF/1988 que orienta a descentralização,

[...] se defronta com a amplitude geográfica, a diversidade econômica e capacidade de governabilidade que envolve o território nacional. Os impasses oriundos desse cenário político, econômico e estrutural geraram distintas posições acerca do debate sobre centralização e descentralização, bem como se fizeram distintos os rumos das políticas públicas na redefinição do papel do Estado no âmbito das reformas intensificadas nos anos 1990 (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010, p. 16)

Compreende-se a importância da relação entre federalismo e descentralização, porém para sua realização prática é necessário que os entes subnacionais tenham condições de mais do que executar as políticas, avançar “no sentido de construção de suas próprias leis e elaboração de estratégias próprias de alcance dos objetivos estabelecidos no âmbito local” (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010, p. 17). Para tanto, infere-se que é imprescindível o equilíbrio entre descentralização, autonomia e interdependência nas relações intergovernamentais para a efetivação das políticas sociais, de educação e planejamento, tendo a União

a incumbência de coordenação dessas relações determinadas pela verticalização dos poderes.

Nessa linha, Peroni (2003, p. 38) afirma que “para a análise da proposta atual de descentralização, é importante destacarmos que nossa história foi marcada por momentos de centralização/descentralização do poder político estatal”, momentos esses que se deram sempre a partir do confronto de interesses da classe hegemônica. Nesse sentido podemos entender o conceito de descentralização como:

[...] processo, ou como movimento que distancia um objeto de um ponto definido como centro. Reportando-nos ao regime federativo brasileiro, o centro poderia ser o Governo Federal ou um governo estadual. Como movimento, a descentralização seria a transferência de responsabilidades e atribuições de um território mais abrangente em direção a governos estaduais e/ou municipais (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 9).

Sendo assim, descentralizar implica em afastar-se do que é definido como centro, ou seja, “as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais” (OLIVEIRA, 1999, p. 14). Já a centralização, abarcaria o movimento de tomada de decisões por pequenos grupos, expressando a vontade política do centro, “com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução” (OLIVEIRA, 1999, p. 14).

Lobo (1990) argumenta que descentralizar envolve necessariamente “alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (LOBO, 1990, p. 6). Nessa concepção, a tomada de decisões está implícita como parte do movimento, o que não ocorre no modelo atual de descentralização brasileiro, pois, o Estado nacional toma as decisões, realiza avaliações, e centraliza o poder decisório das políticas, enquanto a execução das mesmas (especialmente as políticas sociais), bem como, o financiamento, é transferido da União para estados e municípios.

É oportuno observar a classificação apresentada por Lobo (1990), de três possíveis perspectivas da descentralização, sendo elas, “da administração direta para indireta”, que tem como característica a formação de empresas públicas, de caráter privatista. Tal vertente se utiliza do discurso da falta de celeridade nas ações

do governo. Já a vertente “entre níveis de governo”, diz respeito às relações que se estabelecem entre os entes federados e o centro, por meio da cessão de poder a estados e municípios, englobando a dimensão financeira e a reorganização de competências entre governos. A terceira vertente, segundo Lobo, é “do Estado para a sociedade civil”. Quanto a essa vertente, Oliveira (1999, p. 15) analisa que, se consideradas as duas primeiras, relacionando uma à outra, “há que se apontar o risco que se corre em relação à privatização”.

Kerbaudy (2001) ao analisar o federalismo, descentralização e democracia, considera que o termo descentralização “pode ser usado indistintamente para designar transferência de competência da administração direta para a indireta ou privada, entre níveis de governo e do estado para a sociedade civil” (KERBAUY, 2001, p. 51). Entretanto, para a autora o processo de descentralização é entendido

[...] como transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais. Essa transferência está associada positivamente à participação popular entendida como um corretivo da democracia representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública (KERBAUY, 2001, p. 51).

Nessa perspectiva, os municípios seriam dotados de autonomia e poder local efetivo, o que sinalizaria um incentivo a participação da sociedade civil nas políticas públicas com potencial de minimizar “o patrimonialismo e a privatização da política” (KERBAUY, 2001, p. 55). Destacam-se as definições de Vieira (2011) que apontam que, de modo geral, falar em poder local remete aos órgãos e espaços decisórios mais próximos dos cidadãos, e nesse sentido estão contidos nessa acepção o município, o bairro, o distrito, a própria escola como esferas de poder local.

Destacando a importância de propostas que viabilizem a participação da sociedade nas políticas públicas em âmbito local Kerbaudy (2001, p. 57) infere que “os governos locais, na perspectiva da participação, seriam os mediadores de um contrato político entre instituições públicas e sociedade civil. O resultado da gestão pública dependeria de como ela incorpora a participação popular [...]”. Nessa perspectiva,

[...] um novo arranjo local se torna necessário, no qual o formato constitutivo do processo político decisório e o papel desejável para os sujeitos nesse processo contemplam uma proposta e um pacto governamental com a sociedade civil. A participação não pode apenas ter um caráter reivindicativo

e localizado, ou consultivo, como em alguns casos dos Conselhos Municipais, mas envolver efetivamente a população na discussão e na decisão das prioridades de políticas públicas para o município (KERBAUY, 2001, p. 58).

Dessa forma a gestão das políticas no município se daria por meio do compartilhamento de decisões e ações entre agentes públicos e privados. Isto posto, considerando a dimensão cooperativa do federalismo brasileiro e nessa perspectiva o município enquanto ente federado, cabe ainda observar a análise de Cunha (2004), de que somente o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, dado pelo texto da CF/1988, não torna a cooperação efetiva, para isso é necessário também a “construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e de coordenação federativa” (CUNHA, 2004, p. 5).

Sendo assim, compreende-se que a complexidade das conexões entre poder central (União) e poder local (entes subnacionais), demanda o estabelecimento de medidas para equilibrar a relação de autonomia e interdependência, bem como “para processar situações decorrentes da tensão e dos conflitos entre o local e o nacional, entre unidade e diversidade, entre competição e cooperação, é central para entender a própria federação” (CUNHA, 2004, p. 6).

Desde 1988 com a consolidação constitucional da proposta de descentralização política e financeira, o papel desempenhado pelos entes federativos foi alterado. Abrucio (2005) destaca que,

[...] a descentralização foi acompanhada igualmente pela tentativa de democratizar o plano local. Embora esse processo seja desigual na sua distribuição pelo país e tenha um longo caminho pela frente, ele redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. (ABRUCIO, 2005, p. 47-48).

Entretanto, Moura (2018) considera que com a definição de competências, o papel de coordenação do processo de descentralização, ficou assegurado à União, ficando a autonomia dos entes subnacionais condicionada à soberania da lei maior. De acordo com Cunha (2004), o texto constitucional reforçou o processo de descentralização iniciado no país, desde os anos de 1970, no entanto esse processo não foi acompanhado pela definição de mecanismos de coordenação e relações intergovernamentais, sendo assim, “no período posterior a 1988, ao contrário de

relações cooperativas e solidárias entre os entes federados, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical” (CUNHA, 2004, p. 11).

No campo educacional, Libâneo (2012) aponta que a única forma de discutir descentralização e democratização escolar, é por meio da análise do modo pelo qual é concebido o exercício do poder político no Brasil. Ele afirma que “o poder é categoria essencial para compreender o processo de centralização ou descentralização na problemática da organização do ensino” (LIBÂNEO, 2012, p. 153).

A educação escolar no Brasil desde sua origem se deu de forma descentralizada, sendo que no primeiro momento da organização do ensino, os estados eram os responsáveis pela oferta e pelo financiamento. Segundo Farenzena (2006, p. 51): “Antes de o Brasil tornar-se república, as províncias [...] já eram responsáveis pela organização e oferta do ensino primário e/ou ensino secundário”. Descentralização e centralização sempre se apresentaram como características da configuração da educação no Brasil, representando elemento de continuidade, variando as funções atribuídas aos governos federal e estaduais. Sendo que, “em momentos em que a descentralização ficou evidente, como no Ato Adicional de 1834, na Constituição de 1988 e na LDB de 1996, funções centralizadas também estavam presentes” (FARENZENA; MARCHAND, 2013 p. 796)

A perspectiva descentralizadora estabelecida pela CF/1988 é outro aspecto a ser considerado nas relações federativas. Segundo Abrucio (2010) a descentralização na educação apresentou três características, a saber: com a divisão de competências os municípios ficaram responsáveis pela execução dos serviços, sendo que, de acordo com o autor “[...] as bases foram garantidas no Art. 212 da constituição, que define à União a aplicação de no mínimo 18%, Estados e municípios 25% de suas receitas” (ABRUCIO, 2010, p. 60); a definição das competências comuns; a proposição do regime de colaboração “cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem (ABRUCIO, 2010, p. 60).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 se configura em outro marco legal que reafirma a descentralização proposta na CF/1988 no que tange à educação, mas de acordo com Farenzena e Marchand (2013) também é permeada pela relação descentralização/centralização, na medida em que se trata de uma descentralização em vários âmbitos:

[...] fiscal; de responsabilidade com a oferta da educação; na produção de normas para a garantia de direitos relacionados à educação; na autorização, credenciamento, fiscalização e supervisão das instituições de ensino. Ao mesmo tempo, a União lança mão de instrumentos ou estratégias de controle de processos – com destaque para as avaliações de larga escala ou criação de indicadores –, os quais, pelo menos de modo potencial, podem demarcar o caminho que a educação deva seguir em determinado período. (FARENZENA, MARCHAND, 2013, p. 797).

Os conceitos de descentralização, autonomia e participação passaram a ser utilizados com maior frequência na definição das políticas públicas com a CF/1988. Cabe destacar que tais conceitos podem ser empregados e utilizados de diferentes maneiras de acordo com os objetivos a que são destinados. Quanto às políticas e mais especificamente as educacionais, podem apontar tanto para a possibilidade de firmar ações que contribuam para a efetiva participação da sociedade nos processos de planejar e acompanhar as políticas, de fortalecimento do poder local, quanto podem ser utilizados para justificar práticas de manutenção de antigas práticas patrimonialistas, de manutenção do que já está posto, mas com uma roupagem que permite utilizar-se de um discurso de autonomia e participação.

Quanto a isso, Lima e Viriato (2000) trazem contribuições ao apontarem que, algumas práticas governamentais, pelo menos desde os anos de 1980, utilizam os termos descentralização, a autonomia e a participação como estratégia política para transferir a responsabilidade pela Educação para instituições não estatais, considerando nesse sentido, a responsabilização da própria sociedade civil.

Os autores acima citados consideram que o caráter dos objetivos que levaram a implementação de políticas de descentralização, participação e autonomia por parte dos “Órgãos Centrais” é questionável, tendo em vista a prática centralizadora que tem vigorado na condução dessas políticas, e também porque estas categorias têm obtido uma significação ambígua, exigindo cautela ao se referir a elas, pois, Lima e Viriato (2000, p. 13) partem do entendimento de que,

[...] a descentralização, a participação e a autonomia podem ser sustentadas, pelo menos, por duas perspectivas. Uma de ordem capitalista, na qual tais princípios vinculam-se ao mercado; outra, com perspectiva socialista, na qual estes fazem parte de uma estratégia de natureza política que garanta o processo de tomada de decisões coletivas, privilegiando o direito à educação para todos.

Lima e Viriato (2000) ainda explicam que, quando se trata da perspectiva de efetivar a autonomia na Escola, a categoria descentralização engloba as categorias

autonomia e participação por propiciar recursos materiais e apoio técnico necessário para isso, pois entendem que se os conceitos e categorias caem em abstrações é possível que a própria comunidade escolar, em nome da autonomia, se responsabilize com os custos operacionais de seus projetos, ou seja, para os autores acima citados, além dos conceitos, o desencadeamento de uma política deve ter explícito o compromisso com o projeto de educação à que serve e encaminhar proposituras operacionais.

Compreende-se que a descentralização proposta pela CF/1988 e posteriormente fortalecida nos anos de 1990 possui possibilidades de fortalecimento do poder local, na medida em que se construam políticas concretas e instituições que propiciem a participação da sociedade civil na condução das políticas públicas nos municípios. Todavia, deve-se atentar para o fato de que, como aponta Vieira (2011, p. 130), a fragilidade das organizações da sociedade civil, não raro, abre espaço para que instrumentos de participação, de controle social, “sejam acionados em favor de interesses de beneficiários de apadrinhados políticos e de oligarquias locais”.

É oportuno salientar que em um país marcadamente desigual, com histórico de profundas disparidades sociais, econômicas, regionais, a descentralização também acabou por contribuir para acentuar em alguma medida tais questões. Considera-se que essa é uma das contradições encontradas na organização do Estado Federativo brasileiro, e, portanto, não podem ser ignoradas na análise.

Parte-se aqui do pressuposto que, por sua proposta democrática, a Constituição, ao tornar o município ente federado trouxe um enfoque de participação social e possibilidade de fortalecimento do poder local. Alguns aspectos podem ser destacados nessa perspectiva, como a definição de competência do município (art. 30) em legislar sobre assuntos de interesse local, bem como o estabelecimento do regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino (Art. 211), cabendo ao município atuar prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil¹⁷.

Vieira (2011) traz considerações sobre as mudanças sobre o papel das instâncias locais no contexto da abertura democrática no país, a autora aponta que,

¹⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

[...] se no passado o papel das diferentes esferas do poder público deixou margem a dúvidas e, conseqüentemente, a múltiplas interpretações sobre o papel das instâncias locais, com o advento da Constituição de 1988 e da legislação educacional que a regulamentou, tal situação mudou. Com a Emenda Constitucional n. 14/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (lei n. 9394/96) e a lei n. 9424/94 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cria-se a base jurídica sobre a qual se fortalecem os alicerces do poder local no campo educacional (VIEIRA, 2011, p. 128).

De acordo com as considerações da autora acima citada, o papel do poder local na educação é definido claramente pela legislação, e a diferença entre o papel de cada ente federado não é simples. Ela aponta que ao definir como competência do município a responsabilidade de organizar e gerir a oferta dos anos iniciais de escolarização, na educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental (LDB, Art. 11, V), e aos estados assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (LDB, Art. 10, VI). A diferença entre “oferecer” e “assegurar” é complexa, e expressa “algo da competição entre as esferas do poder público a quem cabe a responsabilidade pela educação básica – estados e municípios” (VIEIRA, 2011, p. 128).

O mecanismo fiscal instituído pelo Fundef, e posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007, explicita as responsabilidades dos entes na oferta de educação escolar, comprometendo tanto estados quanto municípios com a oferta do ensino fundamental e materializando a descentralização das responsabilidades educacionais com a escolaridade obrigatória, ampliando o papel do poder local no que se refere à oferta de educação escolar (VIEIRA, 2011).

No entanto, essa ampliação não necessariamente é sinônimo de maior autonomia dos municípios em administrar seus próprios recursos e serviços. Nessa perspectiva, o que se apresenta, contrariamente ou complementar à descentralização proposta na legislação brasileira, é a centralização das decisões e da avaliação, com o fortalecimento do poder central em detrimento do local nas definições relativas à política educacional, ou seja, cabe à União estabelecer as políticas para a educação nacional, a definição de parâmetros e a avaliação dos sistemas educacionais, bem como a “manutenção de seu próprio sistema de ensino, que corresponde praticamente apenas à educação superior federal.” (VIEIRA, 2011, p. 128).

Compreende-se que apesar do caráter de desresponsabilização da União que a descentralização apresenta, o ordenamento jurídico instituído a partir da CF/1988 trouxe, em certa medida, o reconhecimento da autonomia municipal em organizar seu sistema de ensino, e com isso, uma nova perspectiva de discussão do poder local no âmbito das políticas de planejamento e gestão educacional. É oportuno destacar que a retomada do regime democrático trouxe como conquista maior possibilidade de participação dos atores locais sobre os destinos da gestão pública (Vieira, 2011).

Com a reafirmação do Federalismo como sistema de organização do Estado Nacional, de acordo com o modelo de cooperação e coordenação entre os entes federados, as relações intergovernamentais que prescindem de um equilíbrio entre a autonomia e interdependência na convivência dos entes passa a ter destaque (ao menos conceitualmente) juntamente com a descentralização, na condução das políticas sociais, destacada neste estudo as que tangem a educação e seu planejamento.

Diante do exposto, considera-se que o desenho federativo brasileiro impacta diretamente na condução das políticas nos municípios e na possibilidade de participação da sociedade civil nos processos de implementação das políticas. A proposta de participação social, no entanto, não deveria se restringir a isso, mas sim a possibilidade de participar ativamente na proposição, no planejamento e acompanhamento das políticas como forma de fortalecer o poder local.

Sendo assim, e na medida que se reconhece a importância da participação da sociedade no exercício do poder local, nas políticas públicas, especificamente a de planejamento educacional, como condição para a consolidação de um processo de construção e fortalecimento da democracia, apresenta-se a seguir alguns conceitos de planejamento e uma breve contextualização histórica com o intuito de subsidiar as análises pertinentes à esta pesquisa

1.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Como parte da política educacional, sendo essa atribuição do Estado, o planejamento é constituído por aspectos técnicos e políticos, não podendo ser entendido como ação neutra, uma vez que é orientado por intenções políticas. No âmbito do Estado consiste, em certa medida, em um instrumento de intervenção e

controle, articulando interesses hegemônicos. Nesse sentido, Ayres, Araújo e Chagas (2020, p. 100) apontam que:

o planejamento educacional remete a uma forma de intervenção do Estado em educação, para o cumprimento de determinadas funções, considerando aspectos econômicos, políticos e sociais. Em relação às funções atribuídas à escola, podemos destacar a formação voltada para a aquisição mínima de competências e valores, que visam à adequação dos indivíduos à sociedade capitalista.

Sob essa perspectiva, Fonseca, Ferreira e Scaff (2020), ao discutirem a ambivalência desse instrumento de gestão, consideram que o planejamento:

[...] é técnico enquanto modo racional de definir ações prioritárias e os meios para o seu alcance. Sendo uma prerrogativa do Estado, traz em si a orientação política de cada gestão governamental. Não se pode perder de vista que o Estado, por via dos financiamentos, conta com expressivo poder de convencimento para impor seus propósitos à sociedade (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 2).

Situado em um determinado momento histórico, o planejamento da educação enquanto processo, corresponde a determinadas concepções de sociedade, ser humano e educação. Em um sentido ampliado, responde a um projeto de sociedade e, portanto, se por um lado serve como mediação e controle, por outro também se constitui em importante instrumento em favor de uma educação efetivamente mais democrática, se inserido em um projeto de sociedade que atenda a objetivos orientados por essas demandas.

Isto posto, considera-se relevante para a compreensão do planejamento educacional enquanto processo, considerando suas dimensões técnica e política, apresentar alguns conceitos de planejamento. Cabe destacar, que tais conceitos têm origem em outras áreas, como na administração, mas incidem na gestão estatal. Oliveira (2021) aponta que concepções oriundas de estudos no campo da administração empresarial consideram que entre os elementos constituintes do planejamento estão os propósitos, objetivos, estratégias, políticas, programas, orçamentos, normas e procedimentos.

O autor acima citado aponta que muitos destes elementos são encontrados nos planos decenais de educação em nível nacional e subnacional, por meio da definição de suas diretrizes, metas e estratégias. Nesse sentido, é possível constatar a perspectiva técnica do planejamento, sendo assim, “quando se planeja, um

resultado material do planejamento é o plano, que é parte do processo de planejamento” (OLIVEIRA, 2021, p. 35). Quanto à perspectiva política do planejamento, no âmbito da gestão estatal, pode ser identificada nas fases de decisão e implementação, haja vista que:

Quando se inicia o processo de planejamento é porque determinada demanda conquistou espaço na pauta do governante. A decisão por se planejar coloca em ação atores que acabam por apresentar como produto de suas ações um plano de trabalho (OLIVEIRA, 2021, p.37).

Sob o viés político da ação governamental, há que se considerar a ambiguidade do planejamento, conforme apontam Oliveira, Scaff e Senna (2013), haja vista que, nas últimas décadas os governos mundiais têm utilizado o planejamento como instrumento de controle social, orientado em grande medida, para atender às necessidades do processo de mundialização do capital, ao mesmo tempo que o utiliza para atender as pressões e demandas advindas da sociedade (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2013). O planejamento expressa relações de poder e, em geral “destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social; em concomitância e em consequência, ele implica a transformação ou a consolidação de uma dada estrutura de poder” (IANNI, 1986, p. 309), poder este legitimado no âmbito do Estado.

É possível considerar que mesmo o Estado tendo o poder legítimo de planejamento sobre a sociedade e as instituições, as ocorrências conjunturais provenientes da economia e do mercado de trabalho interferem e por vezes impedem a sustentação de um plano em sua totalidade (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020), ou seja,

[...] o plano pode ser comprometido pela influência de grupos sociais que agem junto ao Estado como formadores de opinião por força de seu poderio econômico e político. Há que levar em conta, ainda, a mobilização de facções organizadas da sociedade, que aglutinam capacidade de reivindicação, mais ou menos contundente em diferentes fases governamentais (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 2).

Considerada a estrutura do federalismo brasileiro, a política empreendida pelos governos dos estados e municípios também afeta a materialização de um plano de alcance nacional. É oportuno considerar que há ainda as práticas patrimonialistas, que embora não declaradas no âmbito do Estado, se constituem

historicamente desde o final do século XIX por meio de pactos políticos em que os “quadros dirigentes, segmentos locais apoderam-se das regras de utilização dos meios administrativos e dos recursos financeiros e, por consequência, da distribuição de benefícios à população” (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p.3).

O processo histórico do planejamento educacional no Brasil é permeado por momentos em que o projeto educacional era constituído por uma diretriz utilitarista, e limitava-se a respaldar os anseios do projeto econômico do Estado. Nestes períodos, almejando alavancar o crescimento econômico do país, a educação foi planejada com ênfase na formação profissional para a preparação de trabalhadores (FONSECA, FERREIRA, SCAFF, 2020). No entanto, em períodos mais democráticos,

[...] foi possível, especialmente pela mobilização dos trabalhadores docentes, discutir o plano à luz de propósitos valorativos, preparar o indivíduo para: gozar plenamente os seus direitos políticos; compreender e ter acesso às diferentes manifestações da cultura humana; atuar profissionalmente, munido de conteúdos éticos e da consciência de sua capacidade transformadora (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020 p. 4).

Isto posto, é oportuno apresentar alguns conceitos de planejamento presentes historicamente nas políticas do país, especificamente as educacionais. O Planejamento Tradicional, ou Normativo de “base prescritiva do futuro desejado e normativa da ação a empreender” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011) foi empregado na condução das políticas públicas em vários períodos do processo histórico do planejamento estatal, e passou a ser fortemente questionado principalmente em decorrência da crise econômica do final dos anos 70 e que se desdobrou na década seguinte. Outro fator que levou ao questionamento desse modelo de planejamento foi a distância entre o planejado e os resultados obtidos (FRÚGOLI JUNIOR, 1995), isso porque tal modelo não leva em conta as surpresas da realidade, e os atores sociais fundamentais no processo (BORDIGNON, QUEIROZ; GOMES, 2011).

Em um cenário em que os modelos tradicionais de planejamento são criticados e buscam-se “alternativas para a recuperação da credibilidade do planejamento e dos planejadores” (GENTILINI, 2014, p.583), bem como com o avanço do processo de abertura democrática no Brasil – em um contexto em que a sociedade passa a exigir participação – no lugar do planejamento tradicional passa a

prevalecer o Planejamento Estratégico, que de acordo com Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 17):

trabalha com políticas e diretrizes indicando o rumo do futuro, fundamentado na missão da organização e nos limites e possibilidades da situação presente. Analisando as forças, fraquezas, valores, surpresas e incertezas da realidade presente, os atores sociais, sujeitos ativos do jogo da realidade social desejada, constroem cenários futuros. Assim o planejamento estratégico coloca os atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso.

Desenvolvida por Carlos Matus¹⁸, a concepção de Planejamento Estratégico Situacional (Pes) parte da crítica à teoria e prática do Planejamento Tradicional “apontando o fracasso do planejamento enquanto livro-plano, ou seja, enquanto documento normativo” (SANTANA; TAHARA, 2008, p. 23). A concepção Pes parte da premissa de que a realidade muda constantemente, sendo assim, o planejamento deve ser a mediação entre o conhecimento e a ação, em um processo contínuo de construção que considere o futuro como parte desse processo de planejamento (SANTANA; TAHARA, 2008).

Matus (1989, p. 105) define que “o planejamento situacional refere-se à arte de “governar” em situações de poder compartilhado. Quer dizer, nas situações mais comuns da realidade”. O autor acima referenciado aponta que, não metodologicamente, mas para a compreensão dos critérios e fundamentos do Pes, é necessário utilizar-se do recurso dialético de contrapor o conceito ao Planejamento Tradicional, e aponta que há um primeiro problema identificado por meio dessa contraposição que consiste em que “aquele que planeja é, efetivamente, aquele que realiza o cálculo último de síntese que precede e preside a ação” (MATUS, 1989, p. 105). Sendo assim, a possibilidade de considerar diferentes sujeitos como atores no planejamento é de extrema relevância no contexto de possibilidade de participação social nas políticas públicas de Estado.

Em contraposição ao planejamento normativo que pressupõe uma distinção nítida entre sujeito e objeto do planejamento, sendo este último passível de controle, no Pes o sujeito é parte da realidade planejada, está inserido no objeto, que, por sua

¹⁸ Intelectual e economista chileno, trabalhou como especialista do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e ex-Ministro do Planejamento do Chile (Governo de Salvador Allende). https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4843327/mod_resource/content/2/Texto-14-Matus-FundamentosDoPlanejamentoSituacional-1984.pdf

vez, contém outros sujeitos que também planejam (SANTANA; TAHARA, 2008). Para Gentilini (2014) o Pes destaca-se por sua originalidade devido ao fato de considerar múltiplos sujeitos como atores com condições de planejar ou de interferir na elaboração, bem como na implementação dos planos governamentais. Ou seja, “não há um “ator único” – no caso, o Estado e seus planejadores, capazes de planejar – e os demais, simplesmente espectadores ou “objetos” do planejamento” (GENTILINI, 2014, p. 584-585), pois no processo existe a possibilidade de participação de políticos, da burocracia estatal, dos grupos e organizações sociais, os partidos, as organizações empresariais etc. (GENTILINI, 2014).

Segundo Parente (2010) especificamente no que tange ao planejamento educacional,

[...] planejamento estratégico refere-se a um modo específico de formulação, implementação, acompanhamento, controle e avaliação de políticas públicas que implicam em: a) adesão e adoção de determinados princípios básicos; b) aplicação sistemática de um método de planejamento que compreende os diferentes níveis institucionais e o cálculo de curto, médio e longo prazo. (PARENTE, 2010, p. 46)

No entanto, é oportuno destacar as constatações de Scaff (2007) que ao observar o conceito mais geral de Planejamento Estratégico, infere que, no campo educacional foi feita apenas uma “transposição para a educação pública de uma metodologia adotada no ramo empresarial” (SCAFF, 2007, p. 142), sem nenhuma adaptação ou consideração das diferenças e especificidades. Ou seja, o foco no modelo de eficiência e eficácia apresentado por meio da ideia de utilização do Planejamento Estratégico na educação manteve a perspectiva de transferência da lógica privada à educação pública.

Situados em períodos históricos e contextos diversos, os planos educacionais são perpassados por diferentes conceitos de planejamento, esse compreendido como processo não linear. A fragilidade dos planos educacionais é constatada por Scaff, Oliveira e Lima (2018) que apontam, ao analisar a trajetória dos planos elaborados no percurso histórico brasileiro que as oscilações políticas e sociais têm “comprometido severamente a efetivação e, inclusive, a aprovação de todos os planos elaborados até a primeira década do século XXI” (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 906).

Parte-se do entendimento que a história do planejamento educacional está intimamente atrelada com a própria conformação da história política, econômica e social do país, haja vista a própria política educacional ser parte desse complexo campo das políticas sociais do Estado, não sendo possível observá-la desconsiderando os outros aspectos. Alguns dos autores e autoras que apresentam historicamente o planejamento da educação no Brasil apontam como as mudanças de governo, de regimes políticos, de visões de planejamento e educação, interferem e por vezes impossibilita a materialização de um plano de educação, resultando em um histórico de vulnerabilidades e descontinuidades.

Sob a perspectiva de apropriar-se das discussões acerca do processo histórico do planejamento educacional no Brasil, o arcabouço teórico utilizado nesta pesquisa está fundamentado por estudiosos como: Fonseca, Ferreira e Scaff (2020); Souza (2020); Scaff, Oliveira e Lima (2018); Saviani (2014); Sousa (2012); Bordignon, Queiroz e Gomes (2011); Cury (2009); Frúgoli Junior (1995), entre outros. Contudo, partindo do entendimento de que o foco desta dissertação são as políticas de planejamento com viés de participação da sociedade, empreendidas a partir da redemocratização do país por meio da Constituição Federal de 1988, apresenta-se aqui, ainda que brevemente, um panorama com alguns dos aspectos considerados determinantes para a política educacional no que concerne ao planejamento. No Quadro 3 é possível observar uma síntese e algumas breves características das tentativas de planejamento da educação anterior à CF/1988.

QUADRO 3 - SÍNTESE DAS PROPOSTAS DE PLANEJAMENTO ANTERIORES À CF/1988

Período	Acontecimentos	Características
1932	Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova	É destacada a importância do planejamento da Educação com caráter científico
1937	Projeto de Lei (PL) de um Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE)	Constituído por 504 artigos, com detalhamento de cursos, currículos, exames e rotina da gestão escolar

Período	Acontecimentos	Características
1962	Proposta de PNE entregue pelo Conselho Federal de Educação (CFE) ao Ministro da Educação	O projeto composto por um conjunto de metas qualitativas e quantitativas, bem como normas para aplicação dos recursos dos fundos educacionais para os ensinos primário, médio e superior
1970 - 1980	1972-1974, 1975-1979 e 1980-1985 - Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC)	Determinados diretamente pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que definiam diretrizes e metas gerais

FONTE: Elaboração própria com base em: Souza (2020); Scaff, Oliveira e Lima (2018); Bordignon, Queiros e Gomes (2011).

Segundo Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), desde os anos de 1930 até a aprovação do PNE 2001-2011, foram formuladas muitas propostas, entretanto, com poucos avanços. São sessenta anos permeados por “períodos de participação, inicialmente focada nos agentes do governo e mais recentemente na sociedade civil organizada, e outros do vazio das vozes silenciadas” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 2).

Considerado como a primeira iniciativa que apresentou a “preocupação com um projeto nacional de educação, com visão sistêmica, de totalidade” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p.3), o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, é marco inicial em direção à sua formulação.

Elaborado pelo CNE, o Projeto de Lei do PNE foi formulado entre fevereiro e maio de 1937, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 6) consideram que “não foi um plano, nem uma lei de diretrizes e bases, no sentido que lhe damos hoje, mas um código rígido. Que não chegou a ser votado devido a instauração do “Estado Novo em novembro de 1937, que dissolveu os legislativos federal, estaduais e municipais” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 6).

Neste contexto, a proposta educacional apresentada naquele momento preconizava o ensino profissionalizante, tecnológico, como meio de fortalecimento do plano de desenvolvimento do país, adotado pelo governo Getúlio Vargas, que

definiu o crescimento industrial como estratégia para o crescimento econômico (NASCIMENTO, 2018).

No período de 1956-1961, o planejamento estatal foi concretizado pelo Programa de Metas, sob o princípio desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek incorpora a educação ao planejamento estatal, com o objetivo de qualificar pessoal técnico para atender o propósito de implantação das indústrias de base no país (LIMA, 2018).

Além dos dispositivos constitucionais, legais, considerando a prerrogativa da relação entre educação e desenvolvimento industrial e econômico do país, cabe destacar que no contexto do planejamento, de sua organização e fortalecimento enquanto instrumento de gestão estatal, a discussão acerca do planejamento educacional ganha força nos anos de 1960, destacam-se nesse período a influência de alguns eventos e instituições, nesse sentido, para Horta e Fávero (2014), Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) as Conferências internacionais de Punta del Leste¹⁹ em agosto de 1961 (Uruguai) e a Conferência Sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina em março de 1962 no Chile.

Organizadas “sob os auspícios” da Organização dos Estados Americanos (OEA), contando com patrocínio da Agência Internacional para o Desenvolvimento (Usaid)²⁰ (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020), essas conferências foram palco de acordos, por meio dos quais, os países participantes comprometeram-se a seguir as orientações da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e aderir a um novo programa de cooperação econômica criado pelo governo dos Estados Unidos, denominado Aliança para o Progresso.

De acordo com Santos (2020), foi após a Conferência de Punta del Leste que o planejamento normativo passou a ser oficialmente adotado, caracterizado pelo esforço em sujeitar à racionalidade científica moderna, as realidades social e econômica. Nesse sentido, a incorporação da educação aos planos de desenvolvimento do governo, deu-se também, em decorrência da necessidade do

¹⁹ A Conferência reuniu ministros da educação e de finanças dos países latino-americanos, e deu origem ao Plano Decenal da Aliança para o Progresso (HORTA; FÁVERO, 2014).

²⁰ Vinculada ao Departamento de Estado Norte-Americano, a Usaid deu suporte técnico e financeiro ao processo de crescimento econômico e à reestruturação da gestão pública, incluindo a área da educação, com o aporte de metodologias gerenciais já utilizadas na administração estatal norte-americana por meio de acordos bilaterais com o governo brasileiro (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 6).

país em adequar-se aos objetivos estabelecidos pelas conferências internacionais, sendo inclusive, o fortalecimento do planejamento estatal um dos pré-requisitos para conseguir aporte de crédito junto aos organismos financeiros internacionais.

Nessa perspectiva, Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) destacam que as entidades internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial (BM) – passaram a englobar os países da América Latina em ações de cooperação para o desenvolvimento, por meio de empréstimos, intermediados pela Cepal.

O projeto de Plano Nacional de Educação²¹ de 1962, não chegou a ser aprovado, em decorrência do cenário de crise econômica, política, encontrado no país, bem como com a renúncia de Jânio Quadros e a posse de João Goulart, posteriormente com o agravamento dos conflitos que culminaram, novamente, em uma ruptura das instituições políticas, com o golpe civil-militar de 1964, retornava dessa maneira a um sistema com políticas educacionais com poder decisório centralizado e um executivo federal fortalecido (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018).

As autoras acima citadas apontam que tanto em 1937 quanto em 1962, a conjuntura política e a instauração de regimes ditatoriais no Brasil, comprometeu o trabalho dos governos e movimentos sociais, de luta pela elaboração de um PNE, e inviabilizou a aprovação e execução das ações propostas nos planos elaborados nesses períodos.

Entretanto, o planejamento centralizado e fundamentado por referenciais técnicos se consolida como ação estatal durante o regime militar, no âmbito da política de modernização conservadora praticada, sendo esse o “período em que se institucionaliza plenamente o planejamento no aparelho de Estado no Brasil, com a criação de órgãos destinados especificamente a essa finalidade” (FRÚGOLI JUNIOR, 1995, p. 7).

Segundo Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) durante os governos militares, a gestão e o planejamento governamental assumiram nova conformação, tendo por objetivo central a criação e consolidação do “Brasil Potência”, a educação passou a integrar os planos econômicos, com o propósito de preparar mão-de-obra para o

²¹ O período de validade de 8 (oito) anos para o Plano levava em conta metas educacionais definidas pelo governo (COPLAN e COPLED) e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nos encontros de Lima, Punta del Leste e Santiago do Chile (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 10).

crescimento. Nesse período, o planejamento educacional transferiu-se dos educadores para os tecnocratas “o que se expressou na subordinação do Ministério da Educação (MEC) ao Ministério do Planejamento” (SAVIANI, 2014, p. 78).

Os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC), elaborados durante o período do regime militar tinham uma perspectiva de educação concebida como fator de produção e de consumo, as ações educacionais eram orientadas pela *Teoria do Capital Humano*²² (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Frúgoli Junior (1995) destaca que o “poder tecnocrático” não conseguiu emplacar nos anos 1980 em decorrência do esgotamento e falência de um modelo de desenvolvimento e de um padrão de gestão estatal, bem como uma redefinição negativa das estruturas de planejamento, isso devido ao abismo “entre o planejado e os resultados concretamente obtidos, principalmente em decorrência da forte crise econômica do final dos anos 70, e que se desdobraria durante a década seguinte” (FRÚGOLI JUNIOR, 1995, p. 10). O autor considera que outro fator importante na gestão do planejamento foi a crescente demanda da sociedade civil organizada pela redemocratização do país, uma vez que...

se tais anos podem ter sido uma "década perdida" em termos econômicos, não se pode dizer o mesmo do campo político-institucional, que teve profundamente alargado os canais de reivindicação e de controle do Estado pela sociedade. Isso implicou, de imediato, um reforço do papel mais destacado dos níveis estadual e municipal de gestão da coisa pública, principalmente na definição de prioridades, acarretando maior complexidade da estrutura de um planejamento já em crise (FRÚGOLI JUNIOR, 1995, p. 11)

Quanto às demandas e reivindicações da sociedade, Fonseca, Ferreira e Scaff (2020, p. 8) apontam que “em meio à desorganização estatal, intensificou-se a pressão das classes populares e das organizações sociais, notadamente os sindicatos, por um reconhecimento integral de seus direitos políticos, sociais e econômicos”. No contexto político e econômico de instabilidade encontrado no país ao final dos anos de 1980, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011) consideram que o planejamento tradicional, de “base prescritiva do futuro desejado e normativa da

²² Desenvolvida por autores que se destaca T. Schultz nos anos 1960, assegurou que o “capital humano” gerava por si só valor e riqueza, sendo todos, portanto, “capitalistas” (já que ou têm capital produtivo ou têm capital humano), em uma sociedade que não possuiria mais classes sociais, afirmando, ainda, que é na capacidade de articulação de grupos de indivíduos e/ou comunidades locais para resolver problemas sociais imediatos, revertendo a pobreza em uma atitude não passiva diante do Estado (BORTOT, 2018, p. 46).

ação a empreender, passou a ser fortemente questionado, por não levar em conta as surpresas da realidade, nem o papel fundamental dos atores sociais em jogo” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 17).

Os autores destacados no parágrafo acima apontam que no lugar desse planejamento “tradicional” passa a prevalecer uma concepção de planejamento estratégico. De acordo com Gentilini (2014) em meio ao contexto de crise, com a necessidade de superação de modelos tradicionais de planejamento é que surge,

[...] o Planejamento Estratégico Situacional – PES –, que passou a ser visto como uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado (GENTILINI, 2014, p. 583).

Com o avanço do processo de democratização no país evidenciou-se a necessidade de propostas de planejamento norteadas por concepções democráticas e com participação social. “Após intensas lutas sociais contra a ditadura civil-militar, o espírito democrático predominou com a promulgação da CF de 1988” (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 910). É oportuno considerar que o processo de transição democrática teve como um de seus fatores uma transição conciliatória, “construída sobre as bases burocráticas do período autoritário [...] a democracia brasileira não está consolidada, configurando-se, portanto, em uma democracia inacabada” (SANTO, 2020, p. 37). Isso pode ser observado em diferentes contextos desde os anos 1980 até a atual conjuntura.

Promulgada em outubro de 1988, a Constituição Federal consolida o Estado Democrático de Direito no país, conclama a participação dos cidadãos e contém dispositivos constitucionais que abarcam direitos civis, políticos, sociais e culturais (LIMA, 2018). Ao analisar a educação e a democracia no âmbito do Estado brasileiro, os retrocessos e resistência, Dourado (2019) afirma que a CF avançou na ampliação formal da cidadania e dos direitos sociais, entre eles a educação. Entretanto, pondera que a dinâmica política segue “demarcando, para a maior parte da sociedade, uma cidadania tutelada, restrita e funcional ou de segunda ordem” (DOURADO, 2019, p. 7).

Cury (2013) aponta que a CF/1988 objetivou, tanto o aumento dos direitos à cidadania, quanto os deveres do Estado em assegurá-los, não por acaso a determinação de um Estado Democrático de Direito, pois segundo o autor:

o Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo. Nisto ele converge com um Estado de Direito. Ao mesmo tempo, reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legalidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado. Veja-se, por exemplo, o artigo 14 da Constituição que, decorrente do art. 1º., § único, reconhece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como formas participativas e complementares do processo democrático representativo (CURY, 2013, p. 196).

Cabe destacar, conforme apontado pelo autor, que a CF atual difere significativamente das anteriores em sua organização, ao dispor após o preâmbulo, os direitos da cidadania precedendo a organização do Estado, como se este devesse organizar-se em função do atendimento de tais direitos.

Nessa perspectiva, e considerando a importância na disposição e afirmação dos direitos sociais, a CF/1988 é destacadamente um marco para as políticas educacionais, para o planejamento e gestão da educação. A definição do planejamento como processo inerente à condução e ação estatal fortalece a necessidade de institucionalizar a organização das políticas públicas em todos os níveis e âmbitos do Estado nacional. Isso aliado as possibilidades e perspectivas de reorganização que o viés democrático e de participação da sociedade nas políticas públicas trouxeram, propiciou o fortalecimento dos debates por meio de dispositivo constitucional, e a possibilidade de lutas por direitos.

A descentralização colocada constitucionalmente, também vai incidir diretamente nos processos políticos, sociais e econômicos que se desenvolvem e consolidam ao longo dos anos de 1990, com implicações diretas na condução das políticas públicas e, em teoria, na possibilidade de empoderamento dos municípios. Considerada a importância que as alterações propostas pela CF/1988 trouxeram para o planejamento e a participação da sociedade nas políticas, em todos os níveis de governo, apresenta-se a seguir, o movimento de reformas empreendidas a partir dos anos de 1990, suas implicações para a educação e seu planejamento.

1.3 O NOVO PACTO FEDERATIVO E O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 1990

A CF/1988, além de consolidar a educação como um direito social, direito de todos e dever do Estado e da família e modificar as relações federativas do Estado brasileiro inserindo o município ao pacto federativo, atribuindo-lhe responsabilidades e autonomia, fortalece em seu texto a construção do plano nacional de educação, determinando em seu Art. 214 que:

a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País; (BRASIL, 1988)

O texto inicial sofre alterações importantes com a Emenda Constitucional 59/2009, incidindo na perspectiva de organização de um plano nacional de educação com diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação definidas “para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]”. O plano com duração decenal, tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. O novo texto acrescenta ainda o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação calculada com base no produto interno bruto. Nesse texto, percebe-se a ênfase dada a necessidade do estabelecimento de relações entre os entes na articulação de um plano nacional e do sistema nacional de educação.

O primeiro plano educacional do período democrático foi produzido e aprovado durante o governo Itamar Franco (1992 a 1995) e recebeu o nome de “Plano Nacional de Educação Para todos” (1993/2003). O Plano priorizou a melhoria da Educação Básica, especificamente do Ensino Fundamental. Essa ênfase no ensino fundamental se deu por influência da política empreendida no período e pela necessidade de cumprir com os compromissos firmados pelo Brasil na Conferência

Mundial de Educação para todos²³, promovida com o apoio das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Dourado (2016) infere que, o plano

[...] embora aprovado pelo governo Itamar Franco, não foi considerado como o epicentro para as políticas e gestão do governo FHC a despeito de ser referenciado em legislações e outros dispositivos legais, incluindo, entre outros, a Lei nº 9.394/1996 e o PNE aprovado em 2001 (DOURADO, 2016, p.18).

Importante documento para o planejamento da educação no país, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/1996) foi elaborada e aprovada após longos oito anos de intensas discussões e embates. Embates estes que evidenciam a contradição daquele momento histórico, pois, para além da aprovação da Lei o que estava em questão eram disputas pela construção de um projeto de sociedade, por hegemonia, em um período de recente abertura democrática (LIMA, 2018).

Com a aprovação da Lei nº 9394/96 a elaboração de um plano nacional de educação, já previsto na CF/1988, tem reforçada sua obrigatoriedade. O parágrafo 1º do Art. 87 da LDB 9394/96 determinou o prazo de um ano para que a União encaminhasse ao Congresso Nacional a proposta de um Plano Nacional de Educação, de vigência decenal, com o estabelecimento de diretrizes e metas para a educação no país.

A aprovação da LDB 9394/96 se deu em um contexto que, de modo geral, foi marcado pela institucionalização de políticas neoliberais no âmbito do Estado brasileiro nos anos de 1990. A reforma do Estado de 1995, promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), estabeleceu para a administração pública federal “a gestão por resultados, a integração entre plano, orçamento, gestão e gerenciamento e avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal” (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 9).

Algumas das características do período foram: em atendimento às demandas do capital que se encontrava em crise, foi estabelecido o Estado mínimo para as políticas sociais; houve um intenso processo de privatização das instituições públicas; com o enfoque gerencial dado pela reforma do Estado, a gestão pública

²³ Realizada em 1990, na cidade de Jomtien na Tailândia, onde o Brasil assinou a “Declaração de Educação para todos”.

passou a ser pautada por um discurso de racionalidade técnica (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020). E mesmo os serviços públicos não privatizados passaram a ser regidos pela lógica de busca por desempenho e competitividade. A lógica de gerenciamento empresarial privado foi transferida também para a educação pública “focalizando a ação institucional local, tanto no que se refere ao Município quanto à Instituição Escolar” (SCAFF, 2007, p. 51).

Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) apontam que no campo educacional as transformações oriundas da reforma estatal afetaram sobretudo a educação escolar. Na educação básica a reforma deu enfoque na descentralização “compreendida como meio de transferir para a escola a responsabilidade pela eficiência administrativa, a eficácia do ensino e também parte do seu financiamento” (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 10). Cabe destacar também, que a política de controle por resultados, característica da abordagem gerencial, se materializou na educação por meio da implementação de políticas de avaliação institucional (SANTOS, 2020).

É nesse contexto que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é concebido, no âmbito do Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola)²⁴. O PDE, por meio de um fundo governamental, constituía a principal ação do programa e previa que as unidades escolares utilizassem o planejamento estratégico para subsidiar suas ações. Foi a materialização da proposta gerencial na educação, responsabilizava a direção das unidades escolares pela eficiência das ações.

O objetivo era estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetassem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Após a divisão das atividades em metas, completava-se a estrutura gerencial com a definição dos líderes de objetivos, dos gerentes de metas e das equipes executoras dos planos de ação. Os principais responsáveis pelos resultados (ou eficiência) das ações eram os tomadores de decisão na escola. De acordo com a meta de reduzir o Custo Brasil, cabia-lhes buscar outras formas de financiamento para as atividades escolares por meio de campanhas e eventos para estimular a contribuição voluntária da comunidade. Recaía, pois, sobre a direção da escola uma sobrecarga de trabalho, obrigando-a a gastar grande parte do seu tempo

²⁴ Fundescola foi resultado de um acordo técnico-financeiro firmando entre o Banco Mundial (BM) e o MEC em 1998. O projeto que difundiu os preceitos gerenciais na educação e gestão das escolas (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020). Até 2005 o programa era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As regiões escolhidas eram as que apresentavam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios (BRASIL, 2021b.)

em atividades de pouca monta que não visavam diretamente o núcleo pedagógico da escola (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 12).

Dentro desse contexto, em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172 de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). Segundo Fonseca, Ferreira e Scaff (2020), a dicotomia entre segmentos da sociedade civil e governo federal marcou a elaboração do Plano que perdeu força no âmbito do MEC, ao passo que

[...] priorizou-se a proposta estratégica do governo, cuja intenção declarada era dividir os custos da educação com a sociedade, desconsiderando a escola como um direito, mas como dever da família, da sociedade e da comunidade. A gestão educacional – e especificamente a gestão escolar – passou a orientar-se pelo modo gerencial, que foi, sem dúvida, uma estratégia para levar as instituições escolares a trilhar modelos técnicos de planejamento que tomam o mercado como exemplo de eficiência (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 11).

Nesse sentido, os dois projetos em disputa na ocasião da aprovação do PNE 2001-2010 tinham concepções e prioridades educacionais distintas, “sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas” (DOURADO, 2010, p. 18). A sociedade apresentou em sua proposta, entre outras questões, a construção do Sistema Nacional de Educação, do Fórum Nacional de Educação, reformular o Conselho Nacional de Educação, 10% do PIB para investimento na educação. Contudo, não houve a incorporação dessas propostas no projeto aprovado no Congresso (DOURADO, 2017).

O PNE 2001-2010 foi instituído com predominância dos interesses governamentais e segundo Dourado (2010), não passou de mera formalidade pois, não foi inserido no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA), não dispondo desse modo, de previsão de recursos orçamentários para sua execução e sofreu nove vetos presidenciais que impuseram restrições ao financiamento e gestão da educação.

O governo federal não cumpriu com as indicações presentes na Lei que instituiu o PNE 2001-2010, de promover a realização de avaliações periódicas do alcance das metas, minimizando desse modo, o compromisso do Estado em sua execução e inviabilizando a participação da sociedade no acompanhamento e controle da política e dos recursos públicos (PERONI e FLORES, 2014). Ao eximir o

Estado das suas responsabilidades com o Plano, a União deixou também de cumprir com a sua função de coordenação federativa, e em todos os níveis de governo o sentido de um Plano Nacional de Educação foi esvaziado, haja vista que:

Na mesma linha de omissão do Estado, as ações necessárias no sentido de exigir dos gestores estaduais e municipais a elaboração dos seus planos de educação à luz do PNE e mesmo aquelas necessárias para apoiá-los nesta tarefa não foram realizadas. Sem os respectivos planos das unidades da federação e dos municípios, a população ficou sem ferramentas para pressionar em nível local pela destinação de recursos nos planos plurianuais para a realização das metas que deveriam ter sido assumidas pelos gestores públicos durante seus governos (PERONI E PLORES, 2014, p. 182).

Durante o período de vigência, o PNE 2001-2011 (que esteve em vigor nos governos FHC e Lula) não se constituiu como base das políticas educacionais no Brasil, permeado por disputas políticas e ideológicas, conforme citado anteriormente, o plano não foi priorizado pela União, o que inviabilizou aos demais entes federados organizar, planejar, implementar e posteriormente avaliar os respectivos planos subnacionais.

Neste sentido, Dourado (2010, p. 686) afirma que o PNE foi “secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do Executivo federal e não se corporificou em efetivos planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto na legislação”, e observa que entre os governos FHC e Lula são identificadas tanto continuidades quanto mudanças nos eixos das políticas de governo, contudo, pondera que diferentes encaminhamentos e políticas tiveram impacto nas diretrizes e metas do Plano, ainda que este não tenha sido a base para tais políticas.

Ao analisar a política social dos governos dos anos 1990 e primeira década dos anos 2000, Oliveira, Scaff e Senna (2012) consideram que houve uma tentativa, ainda que em maior ou menor medida, de ampliação da cidadania em atendimento as reivindicações da sociedade naquele momento, segundo as autoras:

[...] estes governos, dos anos 1990 e 2000, buscaram formular políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre Estado e seus cidadãos. Na perspectiva de ampliação da cidadania as políticas educacionais têm focalizado os processos de descentralização, poder local, democratização da gestão, participação política, autonomia entre outros (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012, p. 1).

A eleição realizada do início dos anos 2000, que levou ao cargo político máximo do executivo federal o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, trouxe alterações no panorama das políticas públicas, particularmente as políticas sociais. Foram estabelecidos “acordos e parcerias com os demais níveis de administração estatal, sendo que muitas dessas são implementadas em uma relação direta com os cidadãos assistidos” (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

No que tange a educação consolidou-se um novo modelo²⁵ de gestão das políticas públicas e sociais, em que instituições como Sindicatos, Organizações Não governamentais (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), foram inseridas na implementação de programas sociais em nível local, por meio do estabelecimento de parcerias, algumas sem a necessidade de mediação dos estados, diretamente com os municípios e muitas vezes com as escolas (OLIVEIRA, 2009).

Observa-se uma proximidade da política com o âmbito local, entretanto, uma abertura do Estado a instituições não estatais nesse processo. Houve a descentralização da execução de programas da União para o local, mas de modo geral, a lógica da tomada de decisão da/na política e a posterior avaliação dos resultados permanecer como incumbência da União ainda foi mantida.

Dourado (2010) e Oliveira (2009) apontam que em relação ao governo anterior, houve rupturas e continuidades nas políticas empreendidas pelo governo Lula, principalmente em seu primeiro mandato, contudo destacam-se as políticas que expressaram as mudanças na concepção e gestão das políticas, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb), que diferentemente do Fundef passou englobar toda a educação básica rompendo com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental, destacam-se também o investimento em:

[...] políticas de inclusão social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação e à aprovação da emenda 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação nacional; políticas efetivas de expansão das instituições federais de ensino, envolvendo a criação de universidades, IFETs, campi e cursos, e, paradoxalmente, a efetivação de novos mecanismos de financiamento do

²⁵ Oliveira (2009) aponta que esse modelo de gestão de políticas públicas e sociais consolidado nos governos Lula, teve início na reforma do Estado nos anos de 1990, promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

ensino superior privado, entre outras. Esta mudança na concepção da política potencializa alterações no escopo do atendimento das diretrizes e metas do PNE e, em alguns casos, sinaliza para o descompasso entre elas e as políticas eventualmente propostas naquele Plano (DOURADO, 2010, p. 689).

Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) sinalizam que no segundo mandato do governo Lula (2007-2010) a educação foi colocada como prioridade no planejamento governamental, próprio plano de governo foi intitulado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. As ações governamentais se deram no sentido de oferecer instrumentos aos estados e municípios para o fortalecimento do financiamento, materializados por meio da criação do Fundeb que ampliou a política de fundos de financiamento educacional para toda a educação básica, também com “a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e de seu programa estratégico: o Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído pelo Decreto n° 6.094” (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 13).

No que se refere ao planejamento, é importante destacar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007 pelo governo federal, que foi constituído por um conjunto de programas e passou a referenciar a política educacional. O Plano agregava 30 ações²⁶ com incidência sobre aspectos variados da educação, em todos os níveis e modalidades. O PDE abrigava praticamente todos os programas em desenvolvidos pelo MEC (SAVIANI, 2007).

De acordo com o documento “textos para Discussão – O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, o PDE foi pautado por meio de uma visão sistêmica de educação²⁷, antagônica à visão fragmentada que predominou no Brasil por muitos anos. A visão fragmentada apontada pelo autor

²⁶ “Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado oficialmente em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Este é, com efeito, o carro-chefe do Plano. No entanto, a composição global do PDE agregou outras 29 ações do MEC [...] a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o “FUNDEB”, o “Plano de Metas do PDE-IDEB”, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”. (SAVIANI, 2007, p. 1233).

²⁷ Para Haddad (2008, p. 7) a “educação, como processo de socialização e individuação voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional. A visão sistêmica da educação, dessa forma, aparece como corolário da autonomia do indivíduo”.

citado, era pautada por princípios gerencialistas e de fiscalização, “como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral” (HADDAD, 2008, p. 7) e os investimentos em educação eram tomados como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal.

No entanto, é preciso considerar que entre o proposto e o realizado há uma distância concreta. O PDE constituiu-se em um conjunto de estratégias, algumas em continuidade ao que já existia no momento da proposição do plano. As ações foram agrupadas para dimensioná-las como uma política sistêmica. Tratou-se de um plano executivo de governo, uma peça de gestão educacional que foi pensada por técnicos do MEC, sem a participação popular e, “portanto, apresenta dificuldades para o acompanhamento ou controle social.” (SOUZA, 2016, p. 116).

Ou seja, nessa perspectiva, o PDE não consolidou ou proporcionou a participação da sociedade civil em sua elaboração ou acompanhamento. Foi um plano de governo priorizado em detrimento do PNE 2001-2010 que estava em vigor. Segundo Souza (2016, p. 116) “durante esta última década e meia, o que tivemos foram planos de governo, com esquecimento do Plano Nacional de Educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), [...] foi o mais emblemático”.

Foi nesse contexto que as conferências nacionais de educação realizadas nesse período foram de extrema relevância nos processos de construção do novo PNE e da participação da sociedade nas políticas públicas, sobremaneira destacam-se a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), realizada 2008, e as Conferências Nacionais de Educação (Conae) de 2010 e 2014. Com o intuito de fortalecer um processo democrático e participativo, essas conferências foram precedidas por “conferências municipais, regionais, estaduais e distrital e que apresentam novas inflexões político-pedagógicas para o campo, contribuindo, desse modo, para a avaliação das políticas e para a discussão do novo PNE” (DOURADO, 2016, p.19).

Tratando-se das conferências, Peroni e Flores (2014) apontam que a partir do ano de 2008 com a proximidade do fim de vigência do PNE 2001-2010, teve início no país um processo de mobilização da sociedade por meio da realização de conferências descentralizadas realizadas nos âmbitos local e regional, onde foram realizadas discussões e a votação do Documento-Referência, apresentado como orientador inicial para a estruturação do texto do novo PNE. O documento foi

elaborado pela Comissão Organizadora da Conae, comissão essa composta por representantes das sociedades civil e política.

As conferências municipais, regionais e estaduais, foram realizadas no ano de 2009 e tinham como objetivo discutir o Documento de referência de acordo com as realidades e questões locais. Esse processo teve financiamento público e contou com a participação da sociedade civil, de agentes públicos, e da comunidade escolar.

Em cada comunidade escolar e rede de ensino pública ou privada houve intensa mobilização, de forma que a sociedade manifestou seu interesse em participar deste processo, culminado com a realização da Conae entre Março e Abril de 2010, em Brasília, com a presença de quase 4000 pessoas, entre delegados, organizadores, imprensa e demais participantes de todo o país, representando diferentes segmentos e entidades (PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

Com todas as mudanças e possibilidades que a abertura democrática proposta a partir da CF/1988 possibilitou os governos que se sucederam nos anos 1990 e início dos 2000 empreenderam cada um à sua medida, políticas que de certo modo não propiciavam a participação da sociedade civil nas políticas públicas, mas paradoxalmente, por meio da apropriação do discurso de descentralização (distorcido por um viés neoliberal), acabaram por delegar a sociedade responsabilidades na execução das políticas, desresponsabilizando o Estado por seus resultados, oferecendo desse modo uma participação social que não se efetivou como tal, mas como responsabilização por resultados. Essa lógica perversa só favorece e aprofunda ainda mais as desigualdades regionais no país, haja vista as diferenças políticas e econômicas entre os municípios e estados, bem como a falta de uma cooperação federativa efetiva.

Nesse sentido, as Conferências promovidas pela União a partir do ano de 2008 foram um marco importante na configuração e legitimação da participação social e da democracia nas políticas públicas e especificamente nas educacionais. Elas foram determinantes para a construção dos Planos Nacionais e consequentemente os planos municipais de educação. Uma forma legitimada de organização da sociedade civil para participar amplamente – todos os entes da federação – dos processos decisórios de formulação da política nacional de educação.

Por sua extrema importância na materialização dos planos decenais de educação no país, as Conae serão tratadas com maior atenção mais adiante, no entanto, considera-se que antes é necessário apresentar alguns apontamentos sobre a construção do processo democrático que possibilitou a abertura à participação da sociedade civil nas políticas públicas, bem como as contradições que permeiam esse processo.

1.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL, A CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO DEMOCRÁTICO

Pensar um regime político democrático implica, necessariamente, reconhecer que os dissensos e consensos possíveis são parte do processo, e que as contradições são inerentes a ele. Sendo assim, as relações são estabelecidas no âmbito das ideias e discursos e só podem ser legitimadas por meio da participação de representantes de vários segmentos e interesses diversos nas políticas públicas.

Sendo assim, considera-se que para compreender melhor a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação no Brasil, é preciso observar que, sob uma perspectiva de possibilidade de empoderamento local, faz-se necessário explicitar, novamente, o conceito de sociedade civil. Avritzer (2012), Gohn (2004), Coutinho (2000) por meio de abordagens e aporte teórico distintos, apontam que o conceito de sociedade civil é bastante contestado e sua utilização no Brasil tem sido feita com diferentes acepções. Nessa perspectiva, para contribuir com as análises desta dissertação, apresentam-se alguns aspectos que os diferenciam.

Avritzer (2012) considera que o conceito de sociedade civil na América Latina “surtiu como um conceito tripartite adaptado às formas de diferenciação entre o mercado, o Estado e a sociedade que se consolidou na região ao longo do século XX” (AVRITZER, 2012, p. 385). Ao considerar a premissa da complexidade do conceito de sociedade civil, Gohn (2004) aponta que, por meio de transformações em suas concepções e significados, no Brasil e na América Latina, o conceito vem sofrendo reformulações que seguem, em linhas gerais...

[...] momentos da conjuntura política nacional e a trajetória das lutas políticas e sociais do país. De uma forma geral, ele surge no período denominado trajetória das transições democráticas. O final dos anos 1970

destaca-se nesta trajetória porque foi quando o termo foi definitivamente introduzido no vocabulário político corrente e passou a ser objeto de elaboração teórica. Na linguagem política corrente, ele se tornou sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar". (GOHN, 2004, p. 21).

É precisamente nesse período que Coutinho (2000) considera que uso do conceito de sociedade civil passa a ser mais frequente no Brasil. No momento em que os processos de corrosão da ditadura militar se acentuam, causados em grande medida pelo surgimento de novos movimentos sociais. A conjuntura política, econômica e social, bem como o autoritarismo do regime militar suscitou na sociedade práticas coletivas de reivindicação em contraposição ao regime político vigente naquele momento. A população se articulava sob a prerrogativa de organizar-se independente do Estado e, muitas vezes, contra ele.

Segundo Avritzer (2012) essa noção de sociedade civil autônoma, independente do Estado é características das teorias da sociedade civil do final dos anos 1980 e início de 1990. Nesse período foram incorporados "todos os tipos de movimentos sociais na dimensão autônoma da sociedade civil e, até mesmo, uma ideia geral de autonomia que vinha do próprio sindicalismo" (AVRITZER, 2012, p. 386). Nessa perspectiva a dimensão de autonomia teve forte influência em vários movimentos, destacando-se "o associativismo comunitário, o movimento de saúde, o movimento da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da igreja católica" (AVRITZER, 2012, p. 386). Durante o período destacado surgem novos sujeitos, com demandas diversas destacando-se:

[...] os movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de bens e serviços públicos e por terra e moradia, assim como parcelas dos então chamados novos movimentos sociais, em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos etc. O pólo de identificação destes diferentes atores sociais era a reivindicação de mais liberdade e justiça social. O campo dos novos atores ampliou o leque dos sujeitos históricos em luta pois não se tratava mais de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos. Houve, portanto, uma ampliação e uma pluralização dos grupos organizados que redundaram na criação de movimentos, associações, instituições e Organizações não governamentais (ONGs)." (GOHN, 2004, p. 22)

Coutinho (2000) aponta que no contexto de luta contra a ditadura o termo "sociedade civil" passou a ser utilizado de maneira ampla, mas como sinônimo de oposição ao Estado ditatorial, "o que era facilitado pelo fato de "civil" significar

também, no Brasil, o contrário de "militar" (COUTINHO, 2000). Essa concepção do termo se contrapõe a concepção Gramsciana de sociedade civil/Estado. Para Coutinho, a conjuntura encontrada no Brasil nesse período, resultou em uma acepção contrária ao conceito Gramsciano, ao assumir uma relação dicotômica em que, sociedade civil é representada positivamente em oposição a tudo que o Estado negativamente representava no período. De acordo com Coutinho, esse deslizamento conceitual, muitas vezes apresentado como teoria gramsciana,

[...] não provocou, no momento da transição, maiores estragos, embora tenha contribuído para obscurecer o caráter contraditório das forças sociais que formavam a sociedade civil brasileira, as quais, apesar dessa contraditoriedade, convergiam objetivamente na comum oposição à ditadura; esse obscurecimento, decerto, facilitou a hegemonia das forças liberais no processo de transição, que Florestan Fernandes não hesitou em chamar de "transação conservadora" (COUTINHO, 2000).

Nessa perspectiva é a partir do final dos anos 1980, que essa concepção de oposição sociedade civil/Estado é apropriada e utilizada pelo projeto neoliberal para fortalecer a ideia de que tudo que provém do Estado é ruim ou ineficiente, e para fazer a apologia acrítica de uma "sociedade civil" despolitizada, ou seja, convertida num mítico "terceiro setor"²⁸ falsamente situado para além do Estado e do mercado." (COUTINHO, 2000).

Com o avanço do processo de redemocratização no Brasil a questão da interdependência da sociedade com o Estado passou a ser demarcada por meio da interação em conselhos e implementação de políticas. Sendo assim, com a abertura do período democrático, a interação entre Estado e sociedade civil se configura como "semiautônoma" (AVRITZER, 2012). Ao considerar o que foi até aqui exposto e, sendo a sociedade civil parte do Estado, o que Avritzer aponta é aqui concebido como as relações estabelecidas entre sociedade civil e sociedade política, que passam a ser legitimadas por meio de ordenamento jurídico e políticas institucionalizadas dentro no Estado.

²⁸ O terceiro setor é uma das alternativas propostas pela Terceira Via, tanto para que o Estado não seja mais o principal executor das políticas sociais, quanto para o que o conteúdo mercantil possa, por meio das parcerias, aprofundar a lógica do mercado nas políticas públicas, 'qualificando-as', fazendo da sociedade civil 'moderna e empreendedora'. [...] A Terceira Via, por sua vez, pauta-se em alguns princípios e estratégias que buscam uma reformulação das responsabilidades e ações do Estado e de sua relação com a sociedade civil. (BORTOT, 2018, p. 44-45)

Com a expansão e diversificação dos movimentos sociais em associações, organizações não governamentais entre outros, a participação adquiriu novo delineamento no contexto da constituinte, de participação popular para cidadã. (SANTOS, 2020). Para Gohn (2013) “na Participação Cidadã a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade” (GOHN, 2013, p. 240). Trata-se de práticas que aproximam a esfera de decisão dos locais onde ocorre a participação da população.

O conceito de Participação Cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas.” (GOHN, 2013, p. 240).

Os conselhos gestores são o maior exemplo desse tipo de participação, caracterizada por uma participação institucionalizada e legitimada no arcabouço jurídico institucional do Estado por meio da criação de estruturas representativas. “Isto implica na existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais” (GOHN, 2013, p. 41).

Nessa perspectiva, com a aprovação da CF/1988 a emergência pela construção de um projeto de sociedade democrática fez com que os movimentos sociais passassem a focalizar suas ações na sociedade política, na disputa pelas políticas públicas, fortalecendo o conceito de participação (SANTOS, 2020). Marcados historicamente no Brasil pela CF/1988, democracia e participação são conceitos de extrema importância, que fornecem elementos de legitimação ao Estado Democrático de Direito, após um longo período de autoritarismo no Brasil.

A partir de 1988 a participação passa a ser um direito constitucional, descrita como uma ação de caráter direto e democratizante, “extensível a todos os campos de ação do Estado através dos “orçamentos participativos” ou da valorização dos conselhos setoriais e grupos representativos de organização da sociedade civil dissociados diretamente da esfera estatal” (FARIAS, 2016, p.49)”. No entanto, discordando em certa medida do que infere Farias, compreende-se o Estado em seu

sentido ampliado, não sendo possível dissociar sociedade civil²⁹ da esfera estatal. Nesse sentido, observa-se as considerações de Giddens (1999) sobre a renovação da sociedade civil sob a égide neoliberal, que se constitui nas relações:

Governo e sociedade civil em parceria; Renovação comunitária através do aproveitamento da iniciativa local; Envolvimento do terceiro setor, as associações voluntárias; Proteção da esfera pública local; Prevenção do crime baseada na comunidade; A família democrática (GIDDENS, 1999, p. 89)

Por meio da apropriação neoliberal do conceito de sociedade civil, a colaboração passa a ser uma das características fundamentais. Isso pode ser verificado, por meio de um forte discurso de pertencimento, de ações como ajuda mútua, “colaboração entre classes e harmonização, nas quais os voluntários das organizações não-governamentais, por exemplo, ou podemos denominar de organizações do Terceiro Setor” (BORTOT, 2018, p. 45). Nesse sentido, a reconfiguração da relação entre o Estado (estrito senso) e a sociedade civil (agora legitimada sua participação) buscou atender ao projeto neoliberal, por meio de relações consensuais, o Estado estrategicamente chama a sociedade para atuar em conjunto.

Nos anos de 1990 a prerrogativa de participação como legitimação democrática por meio de ações conjuntas entre Estado (sociedade política) e sociedade civil prevista na CF/1988 é apropriada e traduzida pela vertente que defende a concepção neoliberal de Estado, que propõe que o Estado transfira a “participação para esferas externas à administração direta dos governos, fomentando a formação de grupos organizados da sociedade civil, como as ONGs” (FARIAS, 2016, p. 49).

Nesse sentido é possível identificar que a influência das premissas neoliberais de reformas, de reconfiguração do papel do Estado, mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, sob o pretensão de diminuição do seu tamanho tornando-o (no discurso) mais eficaz e eficiente, reproduziu uma nova e

²⁹ Para retomar a conceituação feita na introdução dessa dissertação, Sociedade civil compreendida como “aparelhos “privados” de hegemonia, um conjunto de organizações ditas privadas (mas de caráter público) responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, do consenso. Um espaço onde se disputa a hegemonia (e se realiza a contra hegemonia). Junto da sociedade política, os aparelhos burocráticos e repressivos do Estado, formam concepção gramsciana de Estado ampliado” (BORTOT, 2018, p. 44).

perversa concepção sobre as práticas participativas, por meio da transferência de responsabilidades (de execução e mesmo de financiamento das políticas públicas sociais) da União para os demais entes federados e para a sociedade civil.

Marques (2008) traz elementos para a reflexão sobre a democracia na educação, de acordo com a autora, a democracia entendida como um procedimento de governo, por meio do qual a participação se dá apenas como uma técnica de gestão para legitimar uma integração consentida é parte de uma concepção hegemônica de democracia. Concepção esta que parece ser a que está inculcada na cultura política governamental no Brasil.

Contudo, tanto a sociologia como a ciência política apresentam outras teorias democráticas “que se colocam no campo das teorias não-hegemônicas, nas quais a participação é um elemento de emancipação e, portanto, de mudança social” (MARQUES, 2008, p. 55). Ainda de acordo com as análises da autora:

As mudanças mais significativas no formato democrático têm suas origens em movimentos sociais que questionaram práticas sociais excludentes, por meio de ações que geraram novas formas de controle do governo pelos cidadãos, surgindo a partir de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos atores sociais e resgatando tradições democráticas locais, ignoradas pelas formas de democracia representativas hegemônicas (MARQUES, 2008, p. 70).

A proposta de uma democracia participativa configuraria uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que para os países periféricos significaria a versão mais próxima do Estado social, “este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização” (BONAVIDES, 2001, p. 20).

Sob uma perspectiva antagônica a concepção neoliberal de cidadania, na participação cidadã, segundo Gohn, o cidadão não é um cliente ou somente um usuário dos serviços, mas sujeito ativo nas relações com a sociedade civil e sociedade política. A relação de cidadania envolve direitos e deveres. Trata-se de um novo projeto emancipatório e civilizatório que objetiva a construção de uma sociedade democrática e sem injustiças sociais (GONH, 2013). Nessa Perspectiva:

A sociedade civil organizada é vista como parceira permanente na Participação Cidadã. A chamada “comunidade” é tratada como um sujeito ativo, e não como coadjuvante de programas definidos de cima para baixo. A participação passa a ser concebida como uma intervenção social

periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública (GOHN, 2013, p. 241)

No entanto, tal concepção vinculada a ideia de participação social ativa e projeto emancipatório não se aplica ao projeto neoliberal. Não se verifica na ação pública estatal no Brasil, em nenhum dos níveis de governo. Esse é um dos motivos que leva a questionar, inclusive, se os planos decenais de educação em âmbito local, apresentam eixos de fomento a participação da sociedade civil no acompanhamento da consecução de suas metas.

A mobilização da sociedade civil em busca de participação, de conquistas de direitos, de autonomia, requer também, em contrapartida “vontade política dos governantes, pois se trata de uma tarefa que não é apenas dos cidadãos isolados” (GOHN, 2013, p. 242). Exemplo disso é o cenário encontrado hoje no Brasil, em que há um estrangulamento por parte do governo federal (mas não somente) de qualquer iniciativa da sociedade civil, reivindicativa por direitos, por participação. No que concerne aos planos decenais, mais do que mobilização da sociedade civil, os entes federados precisam propiciar condições de participação no monitoramento e avaliação.

A participação social prescinde de uma combinação entre as lutas sociais com lutas institucionais, no campo educacional a materialização dessas ações pode se dar por meio da participação em conselhos, fóruns, em conferências nacionais, por exemplo. Por meio dos conselhos o espaço público é ampliado, espaço este de conflito e, portanto, permeado por contradições. Podem alavancar “o processo de participação de grupos organizados como podem estagnar o sentimento de pertencimento de outros se monopolizados por indivíduos que não representem de fato as comunidades que os indicaram/elegeram” (GOHN, 2013, p. 242). Importante destacar que, esses espaços são de extrema importância, contudo não substituem os movimentos não institucionalizados de pressão organizados pela sociedade.

No campo da educação, a atual CF previu e posteriormente a LDB 9394/96 regulamentou mecanismos de promoção da democracia participativa, como meio de interlocução entre Estado e sociedade na orientação das políticas públicas, com a criação dos conselhos gestores. O Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e os Conselhos Municipais de Educação (CME), “a partir da década de 1990, constituíram-se como espaços consagrados à

participação de representantes de diferentes segmentos da sociedade civil no planejamento, controle, implementação, fiscalização das políticas educacionais” (SANTOS, 2020).

A institucionalização dos conselhos e das conferências como espaços participativos legitimados nas três esferas de governo, possibilitam a participação da sociedade nos debates propositivos das políticas. Iniciados no âmbito local tais processos apresentam um potencial de exercício do poder local nas definições das políticas ao mesmo tempo que promove a interlocução entre os entes federados.

Cabe observar, no entanto, que mecanismos tidos como de participação e gestão democrática, quando pautados somente pela regra da tomada de decisões pela maioria – sendo este um princípio da democracia formal – não representam de fato a democracia “se os indivíduos que compõem essas instituições não pautarem suas ações pelo diálogo e pela alteridade, pouco restará de democrático nessas ações coletivas” (SOUZA, 2009, p. 125). Isso pode ser explicado, segundo Souza (2009), porque as relações de poder são condição para a existência da política, e é a maneira como se lida com o poder que pode apresentar potencial mais ou menos democrático. Ou seja, um processo de gestão fundamentado na lógica da tomada de decisões somente por meio da escolha pela maioria, sem diálogo,

[...] corre sério risco de padronizar suas tomadas de decisão em procedimentos que podem ser mais expressão da violência do que da democracia, uma vez que a maioria, mesmo que fluida, quando ciente do controle que possui sobre as decisões, dificilmente abre mão de suas posições, mesmo tendo frágeis argumentos para mantê-las, pois tem, neste caso, o principal argumento: a força (SOUZA, 2009, p. 125).

Nesse sentido, ao analisar e construir um conceito de gestão escolar democrática, Souza (2009) considera que o poder que torna a gestão um processo político sob uma perspectiva democrática está mais relacionado à capacidade humana de agir em conjunto com outros para construir uma vontade em comum e não à capacidade de quem detém o poder legitimado de levar outros sujeitos a agir de acordo com a sua vontade. Sendo assim, Souza considera que a gestão democrática é um processo político firmado no diálogo e é fundamentada na “participação efetiva dos segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações” (SOUZA, 2009, p. 126).

Isso implica em que os sujeitos participem de todo o processo de identificação de problemas, discussões, deliberações, planejamento, encaminhamento, acompanhamento controle e avaliação do conjunto das ações. Observando as considerações de Souza (2009), é possível inferir que também os conselhos e as conferências enquanto espaços de participação da sociedade nas políticas públicas precisa apresentar esse caráter democrático em sua construção e condução, ou podem tornar-se somente mecanismos que em teoria correspondem aos preceitos de participação social, mas que na prática acabam por legitimar o tipo de democracia formal que acaba por fortalecer a ação política de manutenção de poder.

Com efeito, no contexto da redemocratização do país e frente à transitoriedade dos governos, responsáveis pela implementação das políticas, considera-se que os conselhos de educação são instâncias fundamentais para a garantia da continuidade das políticas educacionais, pois exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade (BORDIGNON, 2009).

Diante do que foi até aqui exposto, observadas as concepções que norteiam a participação no contexto federativo pós CF/1988 e o atual modelo de participação por meio de canais institucionalizados como as conferências e conselhos, compreende-se a relevância que o planejamento educacional tem enquanto orientador da política pública e nessa esteira a importância do PNE 2014-2024, seu monitoramento e avaliação, enquanto processo de construção e possibilidade de consolidação da democracia e da participação social.

Após breve exposição de algumas das concepções de participação e sociedade civil no Brasil, na perspectiva de apresentar alguns aspectos importantes para a compreensão da atual política de planejamento educacional empreendida no país, apresenta-se a seguir uma breve contextualização histórica.

2 PNE 2014-2024, ELABORAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

Historicamente no Brasil, a relação entre proposição e materialização de políticas é complexa, parte dessa complexidade pode ter como explicação a falta de planejamento de longo prazo e a prioridade conferida às políticas de governo, em detrimento das políticas de Estado e da participação da sociedade (DOURADO, 2010). Além do importante papel da União na coordenação federativa, um planejamento de longo prazo necessita da participação da sociedade em sua construção, o acompanhamento da execução das metas e estratégias, o monitoramento e a avaliação para identificar as possíveis necessidades de alinhamento, bem como organizar e orientar planos futuros.

Nessa esteira, as relações intergovernamentais são de extrema relevância para viabilizar a execução dos planos, na medida em que é a partir da viabilização da construção de uma política que perpassa todas as esferas de governo, com participação social como exercício dos poderes locais, os entes podem criar uma educação para a participação, tornando desse modo o PNE uma política viável. Entretanto, o atual momento histórico, que vem sendo delineado desde o golpe de 2016, é de um total apagamento de todo o trabalho e lutas que culminaram em conquistas tão importantes como o PNE, com ampla e democrática participação de diversos segmentos da sociedade.

Ao assumir a presidência em 2016, Michel Temer coloca em prática “uma agenda de recrudescimento das políticas neoliberais” (QUINTELA, 2020, p. 5), em que suas ações foram marcadas sob uma perspectiva de Estado enquanto facilitador da economia. Como parte da política do governo Temer, destaca-se aqui a aprovação de Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que instituiu o teto de gastos às despesas públicas primárias por 20 anos, congelando os investimentos sociais como saúde e educação (QUINTELA, 2020), afetando diretamente a possibilidade de execução do PNE 2014-2024.

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, após um processo eleitoral conturbado³⁰, observa-se um aprofundamento do projeto neoliberal na proposição e

³⁰ De acordo com Medeiros (2019) a eleição de 2018 foi disruptiva, em um cenário em que a população estava desorientada com as mudanças e crises do e no mundo, Bolsonaro se apresentou como o candidato que representava o discurso conservador, de rigor, ordem, a favor do empreendedorismo, ao mesmo tempo que se comunica por redes sociais e aplicativos de mensagem instantânea. Alguns dos elementos elencados como disruptões provocadas pelo

condução das políticas públicas. De acordo com a análise de Dourado (2019), as mudanças no cenário nacional se inserem em um movimento global, situado pela presença de uma agenda transnacional,

[...] cuja proposição é cada vez mais homogeneizadora e, paradoxalmente, plural e combinada. Essa agenda é demarcada pelo *ethos* capitalista por meio de dinâmicas da sociedade que se inter cruzam, envolvendo políticas de ajuste fiscal, privatização, minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas, novas formas de governança e gestão, tendo por eixo o estado avaliador, o quase mercado e, de maneira mais complexa, permeado por um intenso e desigual processo de financeirização em todas as arenas, inclusive na educação (DOURADO, 2019, p.2).

Esse movimento global de mudanças, conforme definido pelo autor acima destacado, se deu em vários países, “com contextos e dinâmicas peculiares, estruturados sob a ótica da expansão do capital” (DOURADO, 2019, p. 3), movimento esse decorrente da necessidade de superação da crise do capitalismo. Isso se materializa por meio da implantação de severas reformas de cunho neoliberal, com ênfase na redução do papel do Estado nas políticas sociais e sua retomada para a expansão do capital, processo já observado em outros momentos no processo histórico, mas com formatos diferentes com a

[...] complexificação de processos de privatização, desregulamentação da economia, flexibilização da legislação trabalhista, novos processos de gestão, financiamento, regulação e avaliação. Enfim, vivenciamos, em escala global e com impacto nos contextos nacionais e locais, a naturalização do processo de financeirização cuja lógica, dinâmica e alavanca de poder só contribuem para a reprodução do capital (DOURADO, 2019, p. 3).

Sendo assim, as políticas empreendidas no Brasil estão no bojo desse movimento, mas com variações oriundas do próprio processo da conformação política e social do país. De acordo com Quintela (2020, p.15), o que se apresenta no contexto atual, é “um momento em que a racionalidade governante é uma hibridização entre neoliberalismo e o neoconservadorismo³¹”. A representação

processo eleitoral de 2018 são: a) violência (atentado à faca a Jair Bolsonaro; falsas notícias de fraude nas urnas eletrônicas principalmente no primeiro turno, entre outros aspectos); b) Influência das redes sociais; c) irrelevância dos meios tradicionais de propaganda eleitoral; d) desprestígio dos partidos políticos; e) erros nas pesquisas eleitorais; f) Fake News, entre outros.

³¹ De acordo com Quintela (2020, p.5), atualmente “o neoconservadorismo latino americano – reportado com características similares também nos Estados Unidos, Polônia, Hungria, entre outros – está relacionado temporalmente aos avanços dos movimentos feministas e LGBTQI+ e se afirma em oposição aos direitos reivindicados por esses grupos. Expresso na coalização política entre

dessas duas racionalidades pode ser observada, por exemplo, na composição de dois dos ministérios mais importantes na sustentação do discurso do governo Bolsonaro, com “Paulo Guedes, o Ministro ultraliberal da Economia, e Damare Alves, a ministra “terrivelmente cristã”, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos” (QUINTELA, 2020, p. 15).

Nesse sentido, Lobo (2020) considera que o governo Bolsonaro expressa uma dinâmica particular de regressão política que teve início com o golpe de 2016, e agrega elementos particulares das pautas e projetos de governo por meio de sua política neoliberal para a educação. Destacam-se alguns elementos que têm pautado a política educacional e que são aqui considerados como fatores de forte impacto na possibilidade de materialização, monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024, como o desmonte das instituições públicas de ensino por meio do estrangulamento econômico. Sobre isso, Lobo aponta que:

O ano de 2019 presenciou um contingenciamento amplo das verbas para a educação. Na Educação Básica o bloqueio (FUNDEB, PRONATEC, MEDIOTEC, Programa de Merenda, Transporte Escolar) somou 2,8 bilhões. Nas Universidades Federais foi na ordem de 30% do orçamento sobre despesas discricionárias (que envolvem investimentos e despesas de custeio ou manutenção). Nos Institutos Federais aproximadamente 900 milhões, o que corresponde entre 37% a 42% dos recursos de custeio. Na pós-graduação foram bloqueados 819 milhões e houve congelamento e posteriormente corte de bolsas de pesquisa (7.590) (LOBO, 2020, p. 3).

Desse modo, todos os níveis e modalidades de ensino foram afetados pelos contingenciamentos, e “em que pese o descontingenciamento de parte do total anunciado [...] a medida visou aumentar a fragilidade das instituições ligadas a educação e mostrar [...] a submissão da pauta da educação à da economia” (LOBO, 2020, p. 4). Seguindo a lógica de enxugamento do Estado (no caso das políticas sociais), além do contingenciamento anunciado em 2019, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2020 apresentou “redução de gastos com educação na ordem de 20 bilhões a menos do que em 2019” (LOBO, 2020, p. 4), bem como a “contratação de professores e técnico-administrativos encontra-se bastante restrita” (LOBO, 2020, p. 4).

grupos cristãos – evangélicos e católicos - e setores não religiosos da direita, essa politização reativa busca frear os avanços contra os “valores familiares” e imprimir uma moralidade conservadora, de matriz cristã, no ordenamento jurídico”.

Em relatório apresentado em 2021, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação³² (2021) aponta que, atualmente, a EC 95/2016 somada às políticas de cortes do governo Bolsonaro impactam severamente na possibilidade de cumprimento das metas e estratégias do PNE 2014-2024, obstaculizando sobremaneira a universalização do acesso à educação no país.

Somadas às questões do financiamento (ou do não financiamento), cabe destacar que, dos elementos do atual governo que pautam o projeto de política para a educação, alguns têm forte impacto sobre a proposta democrática do PNE e da gestão da educação como um todo, com a “quebra da autonomia das instituições de ensino em todos os níveis” (LOBO, 2020, p. 4), como no Programa Nacional das Escolas Cívico Militares e no projeto Future-se; destacando-se ainda o “esvaziamento dos órgãos de pesquisa do ponto de vista financeiro e intelectual” (LOBO, 2020, p. 6) e o fortalecimento do ideário de gestão empresarial para as escolas públicas.

No que pese as determinações governamentais com relação as políticas educacionais e ao planejamento educacional, o que se tem observado é um cenário de retrocessos e ameaças constantes, por meio de ataques a um financiamento de qualidade, militarização da educação, ataques a autonomia, extinção de secretarias, como a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), que tinha como uma de suas atribuições a articulação do Sistema Nacional de Ensino (SNE) e prestar assistência técnica aos estados e municípios nos processos de monitoramento e avaliação dos planos de educação, bem como a extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). (DE OLHO NOS PLANOS, 2019).

As alterações de ministros da educação também têm marcado o governo Bolsonaro, que entre polêmicas, decisões equivocadas e recuos já teve como

³² A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil. O Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação é composto por instituições da sociedade civil brasileira, a saber: Ação Educativa; ActionAid; Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA); CCLF (Centro de Cultura Luiz Freire); CEDECA-CE (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará); CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação); MIEIB (Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil); MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); Rede Escola Pública e Universidade; UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação); UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). Disponível em: <https://campanha.org.br/quem-somos/comite-diretivo/>

nomes: Ricardo Vélez Rodrigues de 01/01/2019 a 09/04/2019; Abraham Weintraub de 09/04/2019 a 19/06/2020; Carlos Alberto Decotelli, que apesar de chegar a ser nomeado³³ em junho de 2020, não tomou posse devido a polêmicas envolvendo seu currículo; e Milton Ribeiro de 10 de julho de 2020 até o momento³⁴ da conclusão desta pesquisa. Todas essas medidas adotadas, bem como a instabilidade no MEC são marca do descaso do atual governo com a educação, e do projeto político em curso no país.

Considera-se que, diante do exposto, resgatar a importância do PNE 2014-2024 e dos planos subnacionais, em um contexto de total descaso com a educação nacional, em todas as modalidades e níveis, por parte principalmente do atual governo federal é uma função social. Para tanto, é imprescindível abordar as Conae e seu papel na definição da política de planejamento educacional por meio da participação da sociedade. Assim sendo, apresenta-se a seguir esse espaço democrático de participação da sociedade na construção e acompanhamento da política educacional no Brasil.

2.1 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO, ESPAÇO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

A realização das Conae teve extrema importância histórica, política, social, de uma cultura educativa de participação da sociedade, sob a perspectiva de que após 22 anos da CF/1988, pela primeira vez houve um processo de construção coletiva, democrática, de uma política social. Neste sentido:

[...] perto de se completar um século que os segmentos ligados à educação pública brasileira reivindicam, de diferentes formas, um campo público de debate sobre a política educacional, chegamos à primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE), convocada por uma Comissão Nacional que, pela primeira vez, é composta por representantes do governo federal e por segmentos da sociedade civil organizada, representando desde os movimentos populares até o segmento de mercado da educação (GOUVEIA; SOUZA, 2010, p. 790)

³³<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/carlos-alberto-decotellet-e-nomeado-ministro-da-educacao>

³⁴ <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/gabinete-do-ministro>

Após a experiência do PNE 2001-2010 que não se consolidou como uma política de Estado que de fato orientasse as políticas da educação do país, a construção e aprovação do PNE 2014-2024 apresentou uma importante complexidade colaborativa nos processos desde sua elaboração até a previsão de seu monitoramento e avaliação, “com a participação dos mais diversos segmentos sociais, bem como membros do poder executivo e legislativo de todos os municípios e estados brasileiros” (LIMA, 2018, P. 56).

A Conae se configurou como espaço privilegiado de participação social, de debates, proposições, consensos e dissensos, de construção coletiva e, por isso mesmo, espaço de debate qualificado e legítimo, de reconhecimento das demandas educacionais desde o local até o âmbito federal do país e de possibilidade de planejamento de proposições para o atendimento dessas demandas (LIMA, 2018).

Quanto a participação, Bordenave (1987) afirma que quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade, a refletir, superar contradições “identificar premissas subjacentes; antecipar consequências; a entender novos significados das palavras; a discutir efeitos de causa; observações de interferências e fatos e julgamentos” (BORDENAVE, 1987, p.72), a qualidade da participação se eleva, isso ocorre também quando se aprende a lidar com conflitos provenientes da possibilidade de participação.

A participação pode ser entendida como processo educativo, quanto mais se conhece a realidade maior a capacidade participativa, e quanto maior a participação maior também é o conhecimento das condições subjetivas e objetivas da realidade e a possibilidade de intervenção nela, trata-se de uma relação dialética. Sendo assim, as discussões oportunizadas pela Conae, ao inserir diversos segmentos da sociedade, contribuíram para a construção de um PNE – apesar de suas contradições – mais democrático e que “sinaliza possibilidades de novas relações entre sociedade civil e sociedade política” (LIMA, 2018, p. 64).

A participação da sociedade civil na Conae 2010 se deu por meio das definições do FNE quanto ao número de representantes por segmentos e setores. As condições para participação da etapa nacional eram as seguintes: a) somente pessoas indicadas por entidades reconhecidas pelo FNE podiam participar; b) as entidades deveriam indicar pessoas que tivessem participado das etapas municipal ou intermunicipal e estadual (SOUZA, 2016). Tais definições conferiram ao processo uma proposta que

[...] vinculava as posições das entidades às possíveis leituras sobre o documento base, ou seja, garantia que as instituições da sociedade e do próprio Estado pudessem externar sua visão sobre os problemas educacionais brasileiros; por outro lado, dificultou ou mesmo impossibilitou a participação para além da etapa municipal do cidadão comum que tivesse interesse em participar do debate, mas não fosse vinculado a nenhuma instituição ou que, mesmo sendo vinculado, não conseguisse a indicação desta entidade (SOUZA, 2016, p. 117).

Diante do exposto, considera-se que mesmo materializando a participação social em ação, em campo concreto de disputas dentro da Conae, há limitações inerentes a organização e ao próprio formato de um evento dessa magnitude. No entanto, a organização em etapas que possibilitaram aos entes subnacionais organizar suas demandas, contribuições, teve caráter articulador das propostas para a educação nacional e “as resoluções finais aprovadas [...] desenharam um roteiro muito amplo e diverso para o futuro Plano Nacional de Educação, visto que este deveria substituir o plano anterior a partir de janeiro de 2011” (SOUZA, 2016, p. 117).

A Conae 2010 foi realizada em março de 2010, em Brasília, após dois anos de trabalhos intensos em etapas regionais de caráter preparatório que tiveram como subsidio para as discussões nos estados e municípios o Documento-Referência, que por sua vez originou o Documento-Base, este contendo a síntese das contribuições dos entes subnacionais. O Documento-Base apresentado aos delegados da Conae 2010 era composto por 2.600 páginas e, em seu texto apresentavam-se 5.300 propostas, entre emendas aos parágrafos ou novos parágrafos, que foram inseridas pelas comissões estaduais e do Distrito Federal, no Sistema de Relatoria (PERONI; FLORES, 2014). A Conae proporcionou um espaço de mobilização social em prol da educação, nesse sentido:

O engajamento da sociedade civil organizada foi grande, especialmente das organizações dos/as trabalhadores/as em educação, que realizaram seminários, debates e conferências (as chamadas conferências livres), visando aprofundar as discussões e apresentar contribuições, tanto nas conferências municipais como nas estaduais (CONAE, 2010, p. 24)

A Conferência de 2010 se configurou como um importante espaço de deliberação coletiva e teve como tema central: “Construindo um sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de ação”. Dourado (2016) enfatiza que o processo de participação da sociedade

resulta em esforço nacional “de reflexão e deliberação das questões educacionais, cuja convergência efetivou-se na programação da Conae”.

Os eixos temáticos de discussão foram organizados da seguinte maneira: 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação da Educação; 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; 4) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; 5) Financiamento da Educação e Controle Social; 6) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (DOURADO, 2016).

Como resultado das reflexões, discussões, disputas e contribuições da Conae 2010, foi sistematizado pela Comissão Organizadora Nacional o Documento Final, e posteriormente entregue ao Ministro da Educação, à época Fernando Haddad. Ficando a sociedade civil na expectativa de que as deliberações aprovadas nas plenárias da Conferência, passariam a compor o texto do Projeto de Lei a ser encaminhado pelo governo federal ao Legislativo (PERONI; FLORES, 2014).

Em 15 de dezembro de 2010, oito meses após a entrega do Documento Final ao MEC, foi encaminhado à Câmara Federal o PL nº 8.035/2010 pelo Ministro da Educação Fernando Haddad. Ao longo dos anos de 2011 e 2012 o referido Projeto de Lei tramitou na Comissão Especial de Educação da Câmara, processo que contou com a mobilização da sociedade civil em seu acompanhamento.

De acordo com Oliveira et al. (2011, p. 484):

Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias propostas, em sintonia com o documento final da CONAE.

Mais uma vez entidades da sociedade civil se mobilizaram para defender os preceitos democráticos e participativos da proposta do PNE, e entre as medidas tomadas destaca-se aqui o documento intitulado “Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado” elaborado em abril de 2011 pela

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped³⁵), intitulado, que reafirmava a importância do compromisso com as deliberações da CONAE e enfatizava a defesa dos princípios de ampliação de recursos financeiros para a educação, os 10% do PIB; destinação de recursos públicos exclusivamente para instituições públicas de ensino; gestão democrática; necessidade incremento da qualidade da escola mediante a adoção do custo-aluno qualidade (CAQ) como referência para o financiamento; respeito à pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, entre outros (OLIVEIRA, 2011).

Essa não foi a única iniciativa da sociedade civil, houve mobilização também por parte de entidades como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE) (PERONI; FLORES, 2014). Quanto a mobilização da sociedade neste processo, Lima (2018) aponta que, para além dos movimentos sociais de caráter progressista, grupos diversos se articularam em defesa de seus interesses, como os grupos religiosos, e os empresários da área educacional, por exemplo.

A mobilização causada pela sociedade civil foi expressiva e gerou como contribuição mais de “2.900 emendas parlamentares ao Relatório, evidenciando o apoio de vários parlamentares às sugestões apresentadas” (PERONI; FLORES, 2014 p. 183). Em 16 de outubro de 2012, o PL nº 8.035/2010 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, ganhando destaque nesse processo a aprovação de 10% do PIB para a educação e a destinação de 50% dos *royalties* do pré-sal do petróleo para investimento em educação, contudo a proposta não contemplava as propostas do Documento Final da Conae no que se referia ao comprometimento do Estado com o financiamento da educação.

Durante a tramitação no Senado a mobilização da sociedade se manteve e entre os anos 2012 a 2014 as disputas em torno do texto do PL foram constantes, até finalmente ser sancionada sem vetos, em 25 de junho de 2014 pela presidente

³⁵ O documento foi elaborado pela ANPED em articulação com diversas entidades como: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), bem como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (LIMA, 2018).

Dilma Rousseff a Lei nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024. (PERONI; FLORES, 2014). O processo de tramitação na Câmara e no Senado foi longo e marcado por tensionamentos e contradições, contudo, a aprovação do novo PNE marcou significativamente as relações entre a sociedade e o Estado na consecução e legitimação da participação expressiva de diversos segmentos sociais nas políticas públicas.

Segundo Lima (2018), como resultado de todo esse processo, grande parte das 20 metas e estratégias do PNE resultaram de deliberações da Conae 2010. A autora destaca a importância conferida à participação da sociedade civil que teve como resultado a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) cujas atribuições:

[...] abarcam a coordenação das conferências nacionais de educação, monitoramento das metas do PNE e subsídio aos estados e municípios na criação de seus fóruns locais. Esse foi um importante avanço, pois desloca o entendimento das políticas focadas apenas na sociedade política e torna a sociedade civil também protagonista desse processo (LIMA, 2018, p. 65).

Com a realização da Conae 2010 os fóruns educacionais passam a ter extrema relevância no processo participativo. A organização das Conae seguintes ficou sob a responsabilidade do Fórum Nacional de Educação e os Fóruns Estaduais responsáveis por mobilizar conferências estaduais e municipais (LIMA, 2018).

Sob a coordenação do Fórum Nacional de Educação, a II Conferência Nacional de Educação foi realizada entre 19 e 23 de novembro de 2014 em Brasília e teve como tema: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. A Conae 2014 foi planejada e organizada durante os anos de 2011 e 2012, e o processo de mobilização que a antecedeu contou com conferências preparatórias municipais, intermunicipais, estaduais e distrital, realizadas de forma presencial ou virtual, entre novembro de 2012 e o segundo semestre de 2013, com a participação de aproximadamente 1,9 milhões pessoas nos debates sobre os rumos da educação no país (FNE, 2014).

Os eixos temáticos que nortearam os debates acerca do tema central proposto pela Conae 2014 foram:

Eixo I _ Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação.

Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos.

Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente.

Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem.

Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social.

Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho.

Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos. (FNE, 2014, p. 11)

Com o intuito de contribuir para o planejamento das políticas, especialmente no tocante a elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de educação subnacionais, e dando continuidade às deliberações da Conae 2010, a II Conferência pautou-se em orientar em duas dimensões a formulação das políticas de Estado para a educação nacional, a saber: “dos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino; e das responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados” (FNE, 2014, p. 12), garantindo a participação da sociedade, a cooperação federativa e o regime de colaboração.

O documento final resultante da Conae 2014 destaca a importância da efetivação do PNE como política de Estado, aponta para a “necessidade de um Sistema que assuma a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da educação pública e privada sem prejuízo às especificidades de cada sistema” (LIMA, 2018, p. 65) e regulamentação do regime de colaboração.

Após a aprovação do PNE 2014-2024, o cenário político sofre mudanças por meio do golpe parlamentar no ano de 2016 que rompe com o processo democrático que estava em construção no Brasil, que até então propiciava a participação das entidades representativas da sociedade civil nas políticas públicas. Com o golpe se instaura no país um projeto político que aponta para uma

[...] contrarreforma, bastante conservadora e privatista, no campo da educação, por meio de amplo processo de (des)regulação que favorece a expansão privada mercantil. A orientação e lógica mercantil se fazem presentes e predominantes nos instrumentos legais e nas ações e programas produzidos, da creche à pós-graduação (DOURADO; OLIVEIRA, 2018, p. 40)

Os retrocessos na agenda e nas políticas públicas, especialmente nas políticas educacionais são significativos, o que impacta diretamente na

materialização do PNE. O governo federal passou a executar ações de forma mais centralizada no tocante as políticas e programas, sem a participação ampla da sociedade civil organizada (DOURADO; OLIVEIRA, 2018).

Com o grande impacto nas políticas sociais, causados pelas reformas do teto dos gastos - EC 95/2016 e trabalhista - Lei nº 13.467 de 2017, Dourado e Oliveira (2018) destacam que os cortes na Lei Orçamentária Anual (LOA) levaram a diminuição ou até mesmo extinção de programas sociais ou do campo da educação. Além da questão orçamentária, de extrema importância para a consecução das políticas, destaca-se ainda a intervenção autoritária do governo federal, que inviabilizou o caráter democrático das instâncias de acompanhamento do PNE, com a revogação da nomeação do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2016; a intervenção na composição do Fórum Nacional de Educação (FNE)³⁶ e na realização da CONAE 2018³⁷ (DOURADO; OLIVEIRA, 2018).

Diante do cenário de retrocessos e com a alteração na composição do FNE que retirou entidades representativas da área da educação, reduziu a participação da sociedade civil e ampliou a representação governamental e empresarial, entidades que faziam parte da composição do FNE renunciaram a sua participação e criaram o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Com o objetivo de pressionar o governo federal a implementar os Planos de Educação em todos os níveis de governo, “o FNPE passou a protagonizar o movimento de resistência ao desmonte da educação pública do país” (OLIVEIRA, 2018, p. 55) e propôs a organização da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) que teve como um de seus objetivos debater e avaliar os processos de implantação do PNE 2014-2024.

De acordo com o “Documento Final Plano de Lutas” FNPE (2018) a etapa nacional da Conape foi realizada em 29 de junho de 2018, e foi construída por meio de um processo coletivo de articulação de 35 entidades da sociedade civil, organizadas no âmbito do FNPE. O documento referência proposto pelo FNPE norteou os debates das etapas municipais, intermunicipais, regionais, territoriais, estaduais, distrital e conferências livres que precederam a etapa nacional (FNPE,

³⁶ Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017.

³⁷ Decreto de 26 de abril de 2017.

2018). A consolidação dos debates levou ao do documento “Plano de Lutas”, colocado

[...] em defesa da educação pública democrática, por nós definida como um permanente processo de democratização em que a escola não é uma instituição pronta e acabada, pois a democracia só existe se e quando for democraticamente construída sob a perspectiva do respeito aos direitos humanos e o diálogo com os movimentos sociais (FNPE, 2018, p.3).

O documento defende a importância em reafirmar o direito constitucional de educação pública democrática como direito de todos/as e dever do Estado e da família, “bem como espaço de luta, resistência e proposição popular de um projeto contra hegemônico, de concepção democrática tendo o direito de todos/as à educação, como epicentro das políticas de Estado para a educação” (FNPE, 2018). Em 9 de abril de 2021, por meio da solicitação da deputada Professora Rosa Neide (PT-MT), a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados realizou uma audiência pública com o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) para lançar a Conape 2022 (BRASIL, 2021a). Sob a organização e coordenação do FNPE³⁸, a Conape 2022 está em construção e tem como objetivo geral:

Mobilizar todos os setores e segmentos da educação nacional dedicados à defesa do Estado democrático de direito, da CF de 1988, do PNE e de um projeto de Estado que garanta educação pública, com a mais ampla abrangência, de gestão pública, gratuita, inclusiva, laica, democrática e de qualidade social para todas e todos, para consolidar uma plataforma comum de lutas pela educação no país (FNPE, 2021).

Com o intuito de articular a participação dos entes no processo de construção da conferência, devem ser realizadas conferências (virtuais, em decorrência da pandemia de Covid-19) municipais, intermunicipais e territoriais no primeiro semestre de 2021, ficando para o segundo semestre as conferências estaduais e distrital. A etapa nacional deverá acontecer em junho de 2022, em Natal/RN, e terá como tema: “Reconstruir o país: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as”, e foi definido como lema da conferência: “Educação pública e popular se constrói com Democracia e

³⁸ O FNPE é composto atualmente por 40 entidades representativas da sociedade. Disponível em <https://fnpe.com.br/entidades/> Acesso: maio de 2021.

Participação Social: nenhum direito a menos e em defesa do legado de Paulo Freire” (FNPE, 2021).

Tendo em vista os ataques constantes e retrocessos às instituições e instâncias democráticas, desde o ano de 2016, pesquisar e acompanhar os desdobramentos das políticas governamentais nos Planos de educação, nas diferentes esferas de governo, torna-se imprescindível por seu caráter político, democrático e participativo, de um projeto de educação e de sociedade que se oponha ao que está colocado no atual governo.

Apresenta-se a seguir o que o PNE, os PME e os demais documentos norteadores dessa política de planejamento, orientam e definem quanto ao monitoramento e a avaliação da consecução das metas dos Planos de Educação.

2.2 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

O Plano Nacional de Educação em vigor desde 2014 marcou o início de uma nova etapa do planejamento da política educacional do país. Consagrando todo o processo de sua elaboração o PNE é composto por 20 metas e 256 estratégias e, tão importante e necessária quanto a aprovação do Plano foi a determinação do monitoramento contínuo e avaliações periódicas da consecução de suas metas e estratégias, sob a responsabilidade das seguintes instâncias: Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação – CNE; IV – Fórum Nacional de Educação, marcando novamente o caráter de participativo do Plano (BRASIL, 2014).

Os Estados, municípios e Distrito Federal foram incumbidos de elaborar seus planos decenais de educação alinhados ao PNE, entretanto construídos de acordo com as demandas e especificidades locais. A elaboração e aprovação de Planos subnacionais alinhados ao Plano Nacional foi um importante processo para consolidação e implementação do mesmo, neste sentido, a elaboração e aprovação dos planos municipais é parte do processo de materialização dos esforços para que o PNE 2014-2024 se concretize.

Para além da concretização do Plano Nacional de Educação, trata-se não apenas do cumprimento de uma exigência legal, mas da possibilidade de os municípios “atingirem metas essenciais de cumprimento de direitos fundamentais

sociais por meio de planos educacionais bem elaborados, monitorados e com estabelecimento de políticas claras de correção de rumos, se necessário” (BRASIL, 2020b, p.10).

Compreende-se o PME como um documento que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação do município pelo período de dez anos, que precisa estar em consonância com o plano nacional e legislações vigentes, mas que para além de um documento, precisa se materializar em ações concretas que incidam diretamente na melhoria da educação local e conseqüentemente, nacional. Entende-se que para isso, o processo de sua elaboração precisa se dar de forma a envolver a sociedade civil e considerar as necessidades e possibilidades do município, essas necessidades envolvem tanto as demandas quanto as possibilidades de atendimento à essas demandas por parte do poder público, ou seja, “deve dimensionar os recursos financeiros necessários para o cumprimento das metas, e prever formas de colaboração entre União, Estado e Município” (ARGOLO, 2014, p. 50). Nesse sentido cabe considerar que,

[...] o PME não é um fim em si mesmo. Ele se faz e é exigido pela construção de uma cidadania democrática nacional que respeita a conquista paulatina do que se convencionou chamar de ‘Desenvolvimento do Município’, célula autônoma de um país soberano. A colaboração é, em última instância, uma exigência da inserção política do Município em um Estado e em uma Nação. (MONLEVADE, 2002, p.41).

Essas questões se apresentam como condição fundamental para que a sociedade civil compreenda a importância do plano e se comprometa com seu acompanhamento, monitoramento e avaliação, e para que a sociedade política se comprometa de fato com sua execução, implementação. Precisa ser um plano do município e para o município.

Após a aprovação dos PME, outro importante e necessário processo é o monitoramento contínuo e avaliações periódicas dos planos subnacionais. Tal processo deve ser entendido como “exercício de aproximação da gestão ao desejo da sociedade, em um trabalho coletivo e democrático, em que o estudante é o grande beneficiado” (BRASIL, 2016, p.4).

Entretanto, apesar das definições dispostas pela Lei nº 13.005/2014, a execução e o acompanhamento dos planos requerem esforços político, financeiro e tomada de decisões, que dependem em grande medida do projeto político do

governo de cada ente federativo. No âmbito dos municípios as definições quanto ao monitoramento e avaliação dos planos subnacionais é definido nos PME, e assim como as diretrizes, metas e estratégias, deve prever como se darão esses processos de acordo com as definições e possibilidades do município, entretanto, em consonância com o que prevê o Plano Nacional de Educação, ou seja, devem ser definidas minimamente prazos, instâncias responsáveis e a participação da sociedade civil.

Considera-se que ao de monitoramento e a avaliação de políticas públicas, estes têm como objetivo mensurar as ações governamentais e produzir informações que amparem a gestão dessas políticas, não se trata de etapas lineares, mas complementares. No entanto são termos que definem etapas diferentes, a saber: o monitoramento tem como característica ser um processo contínuo, que produza informações com celeridade, para oferecer subsídios nas decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos. E a avaliação deve ser um exame realizado com profundidade para a produção de informações mais complexas e poderá ou não ser usada na tomada de decisões (CORRÊA, 2019).

Partindo do ordenamento disposto no PNE 2014-2024 que define o monitoramento e a avaliação como processos democráticos de aproximação e participação da sociedade nas políticas públicas, cabe destacar que ambos são etapas distintas, mas constituintes do planejamento de políticas e programas governamentais. Nesse sentido, monitorar e avaliar “tornam-se partes constantes de um único processo, [...] etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte” (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456).

Considerando o exposto, o monitoramento contínuo dos planos decenais de educação é condição essencial para que seja possível a realização de avaliações periódicas. São os resultados aferidos por meio do monitoramento que fornecem elementos para avaliar o cumprimento ou não das metas propostas nos planos.

Aos entes federativos cabe compreender que o monitoramento e a avaliação dos planos de educação são processos imprescindíveis à tomada de decisões dos gestores públicos, “visando a garantir a relação eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado, os possíveis ajustes no percurso, a participação da sociedade e a transparência necessária” (DOURADO; GROSSI JUNIOR, FURTADO, 2016, p.457).

Para orientar sobre o PNE e sobre a elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos planos subnacionais o Mec disponibiliza algumas publicações, entre elas estão o “Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: Linha de Base” (BRASIL, 2015) e “Orientações, passo a passo, de utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação: Audiências Públicas e Conferências” (BRASIL, 2020b) e o “PNE em Movimento – Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação” (BRASIL, 2016).

Cabe destacar o “Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação”, que aponta como essencial para o êxito do PNE planos subnacionais formulados com qualidade e participação social, pois “as metas são nacionais, mas se concretizam no lugar onde vive o sujeito a quem o direito deve ser garantido” (BRASIL, 2016, p. 5). A complexidade apresentada na execução de um plano decenal requer que o monitoramento se torne um ato contínuo de observação “pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas” (BRASIL, 2016, p.6). Quanto a avaliação, é necessário que seja entendida como,

[...] o ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões (BRASIL, 2016, p.6).

Desse modo, com a função de contribuir para o alcance das metas do plano, monitorar e avaliar são etapas de um único processo articuladas de forma contínua, desvelam lacunas e mudanças necessárias no percurso e “incorporam ao plano o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade” (BRASIL, 2016, p.6). O Caderno de Orientações sugere quatro etapas para o monitoramento e avaliação dos planos, o Quadro 4 apresenta uma breve síntese de alguns aspectos relevantes que podem contribuir para a organização nos municípios e oferece subsídios para as análises propostas neste trabalho.

QUADRO 4 - SÍNTESE DAS ETAPAS DESCRITAS NO CADERNO DE ORIENTAÇÕES PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS

Etapas	Orientação
1. Organizar o Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar se o plano tem definidas as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação; - Secretaria de Educação constitua uma equipe técnica para atuar no levantamento e na sistematização de dados e informações referentes ao plano; - Independente da situação posta no município, torna-se necessário que o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME) sejam partícipes da comissão, contribuindo assim com a mobilização e a participação social no processo.
2. Estudar o Plano	A equipe técnica deve fazer a “releitura atenta do plano, relacionando todas as metas e estratégias de forma cronológica.
3. Monitorar Continuamente as Metas e Estratégias	<ul style="list-style-type: none"> - Utilização de Indicadores para aferir a evolução no cumprimento das metas; - Interlocução entre a Equipe Técnica, a Secretaria Municipal de Educação e a Comissão Coordenadora; - Orienta que os ciclos de monitoramento sejam anuais; - Envolver todas as esferas administrativas e instituições nas discussões dos resultados alcançados; - Divulgar amplamente para a sociedade.
4. Avaliar o Plano Periodicamente	<ul style="list-style-type: none"> - Os planos municipais devem conter um dispositivo que defina o período de avaliação, que pode variar de plano para outro (avaliação bianual, trianual, quadrienal, etc.); - Os Relatórios Anuais de Monitoramento elaborados pela Comissão Coordenadora deverão ser considerados, no seu conjunto, pela equipe técnica, para que se elabore a versão preliminar de um novo texto, chamado de Avaliação do Plano Municipal de Educação – Versão Preliminar, que deve ser encaminhada à secretaria de educação para ser validada deve ser encaminhada para a comissão coordenadora para análise e aprovação.

FONTE: Elaboração própria com base no “Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação” (BRASIL, 2016).

Nos municípios em que não tenham sido previstas – no PME ou por meio de ato legal – as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação, a secretaria de educação pode considerar os integrantes da comissão coordenadora e a equipe técnica que organizou o processo de elaboração ou adequação do plano aptos. A constituição de uma equipe técnica específica para levantamento e sistematização

dos dados do plano, descrita na etapa 1 não é obrigatória para desenvolver as ações de monitoramento e avaliação, mas pode contribuir para que a comissão possa desencadear suas proposições, respaldada em fontes oficiais e em sintonia com o Poder Executivo (BRASIL, 2016).

É a “Versão Preliminar” do texto, apontada na etapa 4 e elaborada a partir dos relatórios de monitoramento, que pode subsidiar os debates nas audiências públicas de avaliação dos resultados alcançados, cabe destacar nesse sentido a importância de uma avaliação elaborada e debatida com seriedade, haja vista que é desse texto que poderão resultar recomendações para a alteração da lei do plano (BRASIL, 2016). Embora o Caderno de Orientações cite as audiências públicas como espaço de participação, também aponta que “o formato do debate e a participação social para o processo de avaliação devem estar previstos na própria lei do plano” (BRASIL, 2016, p.11), sendo assim, trata-se de uma decisão organizativa, de planejamento, gestão e participação que cabe a cada município.

De acordo com as orientações do documento acima citado, o monitoramento deve ser feito anualmente, a avaliação deve se dar a partir da análise dos Relatórios Anuais de Monitoramento produzidos pelo município, e é por meio da avaliação que podem derivar recomendações para a alteração da lei do PME. Destaca-se também a importância do monitoramento e da avaliação dos planos subnacionais ao considerar que o resultado destes tem impacto direto nos resultados do PNE. Negligenciar o acompanhamento e o alcance ou não das metas de um plano de educação decenal é negligenciar “direitos constitucionalmente consagrados e a possibilidade de desenvolvimento dos cidadãos, seu preparo para o trabalho” (BRASIL, 2016, p.12).

É possível, para além do texto apresentado pelo MEC, inferir que se trata de negligenciar direitos e possibilidades de gerações de cidadãos, haja vista toda complexidade e embates travados desde a construção, aprovação e execução de um plano de educação, com todos os retrocessos que alguns governos impõem ao campo educacional e as políticas sociais como um todo, como é possível presenciar no país desde 2016.

Considera-se que a participação da sociedade civil no planejamento, monitoramento, avaliação das políticas públicas, ou seja, o controle social se dá mediante organização entre a sociedade civil e sociedade política, entretanto os sujeitos precisam estar capacitados para isso. Precisam conhecer o processo e a

realidade municipal para ter condições de propor, cobrar e decidir conjuntamente sobre as demandas públicas da sociedade. Para que isso aconteça, uma das condições é o “fortalecimento dos mecanismos de controle social, por meio da estruturação dos órgãos colegiados com participação efetiva da sociedade civil e da ampliação e qualificação da formação dos seus membros” (CORRÊA, 2019, p. 33).

O exercício concreto da gestão democrática é elemento essencial ao processo de avaliação e monitoramento dos Planos, pois, quanto mais “[...] representativa for a participação dos atores envolvidos com as questões educacionais do município, mais favorecida e reconhecida será a corresponsabilidade do monitoramento e da avaliação de metas e estratégias” (BRASIL, 2020b, p. 1).

O documento “Orientações, Passo a Passo, de Utilização de dois Mecanismos para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação: Audiências Públicas e Conferências” (BRASIL, 2020b) afirma que os “principais mecanismos de gestão democrática para envolvimento de indivíduos e grupos sociais nas discussões e decisões” (BRASIL, 2020b, p. 3) e aprimorar o monitoramento e avaliação dos planos de educação são as audiências públicas e as conferências. Destaca-se aqui, brevemente, que a audiência pública é:

[...] um mecanismo de participação aberto indistintamente a indivíduos e grupos sociais pelo qual se exerce o direito de expor opiniões e preferências que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual (BRASIL, 2020b, p.3).

Nessa perspectiva, a audiência pública é importante na construção da gestão democrática participativa, ao possibilitar a inserção da sociedade nos debates da condução das políticas públicas, sendo assim, prescinde de um retorno do poder público a comunidade para legitimar essa participação, ou pode torna-se um espaço esvaziado de sentido, sem contribuir de fato para a participação social (BRASIL, 2020b).

Outro mecanismo de gestão democrática e que aprimora os processos de avaliação e monitoramento é a Conferência Municipal de Educação. Trata-se de um dos instrumentos de participação social que devem ser utilizados para acompanhamento da política educacional no município (BRASIL, 2020b). Para que o município realize sua conferência é necessário primeiramente

[...] a construção do Relatório Preliminar de Avaliação pela Equipe Técnica, chancelado pelo Secretário Municipal de Educação e validado pela Comissão Coordenadora das Instâncias de Monitoramento determinadas no Plano Municipal de Educação, inicia-se o processo de organização da Consulta Pública: a Conferência de Avaliação do Plano Municipal de Educação” (BRASIL 2020b, p.9)

Nas conferências que debatem políticas públicas é comum utilizar como metodologia a organização de grupos de trabalho para discussões e apresentações de propostas a serem votadas em uma plenária final (Brasil, 2020b), favorecendo o debate e fortalecendo seu caráter democrático e participativo. Cabe destacar que tanto as audiências públicas quanto as conferências têm como objetivo promover discussões – incluindo nesse processo a participação da sociedade – que possam contribuir oferecendo subsídios para a construção dos relatórios de monitoramento e avaliação dos PME.

O documento “Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 Linha de Base” (BRASIL, 2015), destaca a importância do papel do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no subsídio ao monitoramento e à avaliação do Plano. Conforme determina a Lei nº 13.005/2014 o Inep vem publicando a cada dois anos, estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas no PNE, assim, em 2020 foi publicado o “Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2020”.

O Relatório compõe o conjunto de publicações específicas do monitoramento do Plano: PNE 2014-2024: Linha de Base; Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016; e Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018 (INEP, 2020). Os relatórios também podem ser encontrados nas publicações da página eletrônica do PNE em movimento³⁹.

Conforme disposto no PNE 2014-2024 o monitoramento e a avaliação têm como prerrogativa constituírem processos democráticos de aproximação e participação da sociedade nas políticas públicas. Tratam-se de etapas distintas que constituem o planejamento de políticas públicas governamentais. Nessa perspectiva e observado o conjunto de publicações que orientam a realização de tais processos, apresentam-se a seguir os dados e análises atinentes à participação

³⁹ Endereço da página PNE em Movimento: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao?start=0>

social nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação correspondentes aos municípios que compõem o litoral do Paraná.

3 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME

Esta seção aborda os Planos Municipais de Educação quanto às determinações sobre o monitoramento e avaliação no contexto das possibilidades de participação social e ação do poder local na condução das políticas públicas para a educação. Para tanto, optou-se por inicialmente apontar alguns aspectos da educação formal no estado do Paraná e do Plano Estadual de Educação (PEE-PR), sob a perspectiva de que esse desenho pode oportunizar expor um panorama dos municípios aqui estudados perante o estado. Sendo assim, com o intuito de conhecer a dinâmica do planejamento educacional nos municípios do litoral paranaense, apresenta-se inicialmente alguns aspectos organizativos da educação no estado do Paraná e do PEE-PR.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO FORMAL NO ESTADO DO PARANÁ

A gestão da educação formal no Paraná é organizada por regionais, o estado possui 32 Núcleos Regionais de Educação (NRE), distribuídos entre seus 399 municípios, sendo o de NRE de Paranaguá aquele que abriga os municípios contemplados nesta pesquisa. Compete a esses núcleos, de acordo com o decreto 1396/2007:

a coordenação, a orientação, o controle, a adoção, a aplicação, o acompanhamento e a avaliação da execução de medidas destinadas a manter e aprimorar o funcionamento do ensino fundamental e médio, regular, ensino de jovens e adultos e ensino especial, nas unidades escolares das redes estadual, municipal e particular, observadas as políticas da Secretaria. Também compete aos Núcleos a coleta de informações de caráter regional, de interesse para a avaliação e para o controle programático da Secretaria; a intensificação dos contatos primários do Governo com as regiões do Estado; a elaboração de perfis sócio-econômicos da população, segundo a ótica regional, de interesse da Secretaria; e o desempenho de outras atividades correlatas (PARANÁ, 2020).

A educação básica no estado é organizada da seguinte forma: o atendimento aos anos iniciais do Ensino Fundamental é prioritariamente de

responsabilidade da rede municipal de ensino, sendo os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio de responsabilidade da rede estadual. No Ensino Médio, o atendimento ocorre também na modalidade da Educação Profissional Integrada e na modalidade Normal. Outras modalidades atendidas na Educação Básica são: Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola, Educação Profissional e Educação do Campo. Como mantenedor público, no ensino superior o estado responde ainda pelas Universidades Estaduais (PARANÁ, 2015a). A Tabela 6 apresenta os dados gerais de atendimento educacional em unidades de ensino.

TABELA 6 - PANORAMA GERAL DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ

Rede	Estabelecimentos de Ensino	Total de Matrículas
Rede Municipal	5.158	1.058.376
Rede Estadual	2.142	1.034.030
Rede Federal	31	24.196
Rede Privada	2.180	455.405
Total	9.511	2.572.007

FONTE: Elaboração própria com base nos dados do Ipadres – BDEweb (2020)

É possível observar na Tabela 6 que a rede municipal atende ao maior número de matrículas, sendo assim, de modo geral, os municípios são responsáveis em grande medida pela oferta da educação básica no estado, o que demonstra a importância das municipalidades e do poder local na organização da educação, bem como a necessidade de planejamento, acompanhamento e participação da sociedade.

No que concerne à educação na região litorânea do estado, os dados apresentados na Tabela 7 mostram um quadro geral, especificamente quanto ao número de estabelecimentos e matrículas por rede de ensino.

TABELA 7 - DADOS GERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA *MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA DE PARANAGUÁ

Rede	Estabelecimentos de Ensino	Total de Matrículas
Rede Municipal	188	34.073
Rede Estadual	61	31.904
Rede Federal	1	455

Rede	Estabelecimentos de Ensino	Total de Matrículas
Rede Privada	54	9.732
Total	304	76.164

FONTE: Elaboração própria com base nos dados do Iparde – BDEweb (2020).

NOTA: *A Microrregião Geográfica de Paranaguá é composta pelos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná.

Os dados apresentados na Tabela 7 apontam que há maior número de estabelecimentos e de matrículas sob a responsabilidade da rede municipal de ensino na microrregião de Paranaguá. Alguns fatores influenciam nesses números de matrículas como, por exemplo, a faixa etária das crianças em idade escolar, a questão da distorção idade/série entre outros aspectos que possivelmente apresentam alguma justificativa para esses dados, entretanto, o que cabe a esta pesquisa é reconhecer que, como tradicionalmente vem se apresentando no Brasil, a educação básica (que são os números mais expressivos de matrículas) se apresenta sob responsabilidade de estados e municípios, cabendo a União a função redistributiva e supletiva de recursos e o financiamento das instituições públicas federais, definições estas previstas desde a CF/1988.

Desse modo, a ação federal na educação básica restringe-se, fundamentalmente, a normatização, bem como assistência técnica e financeira junto aos estados e municípios. Alves, Farenzena, Silveira e Pinto (2020) apresentam dados que apontam o quanto o sistema público, municipal e estadual, ofertam um número expressivo de matrículas no Brasil, de acordo com os dados do Censo Escolar 2018 que apontam:

[...] o sistema público ofertava 39,5 milhões de matrículas (81,4% do total das matrículas de educação básica) em 141,3 mil escolas com 1,86 milhão de docentes. Essa oferta é distribuída em quase 6.000 redes (26 estaduais, a rede distrital e 5.570 municipais). Em 2018, as redes estaduais foram responsáveis por 33% das matrículas; as municipais, por 48%; e a rede privada, por 19% (ALVES; FARENZENA; SILVEIRA; PINTO, 2020, p. 981).

Reforçando essas constatações, os dados das tabelas 6 e 7 apontam que tanto no panorama geral das matrículas a nível estadual quanto nos dados da educação básica a nível municipal, é o município e posteriormente o estado os entes federativos que assumem, de modo geral, a oferta e consequentemente o financiamento. Algumas observações que podem ser apontadas quanto aos dados

educacionais do estado e dos municípios, de acordo com as tabelas acima referenciadas, são que, com relação aos estabelecimentos de ensino o litoral do PR (considerando os sete municípios) representa cerca de 3,64% da rede municipal de ensino do estado e 3,21% do total de matrículas municipais.

Como parte da política de planejamento educacional no estado e definição dada pelo PNE, em 24 de junho de 2015 o Plano Estadual de Educação (PEE) do Paraná (PR) foi aprovado pela Lei nº 18.492 após um processo de dois anos de elaboração iniciado em 2013 (PARANÁ, 2015a).

De acordo com o anexo único do PEE-PR, esse processo teve como objetivo fomentar as discussões do PNE no estado, e para tanto, foi adotada a mesma metodologia da Conae com a realização de conferências municipais, intermunicipais e estadual de educação “para subsidiar o PEE/PR por meio de debates e das contribuições oriundas desses espaços de discussões” (PARANÁ, 2015a). Como órgão gestor, foi institucionalizado o Fórum Estadual de Educação do Paraná (FEE-PR), pela Resolução Estadual n.º 900 Seed-PR, de 27 de fevereiro de 2013, substituída pela Resolução Estadual n.º 1.221 Seed-PR, de 18 de março de 2013 (PARANÁ, 2015a).

Em sua pesquisa sobre a atuação das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PEE-PR, Oliveira (2021, p. 122) aponta que “o FEE-PR está vinculado ao gabinete do Secretário de Estado da Educação, cabendo à SEED-PR dar suporte técnico e administrativo para o Fórum”, ou seja, esse caráter de dependência em relação à Seed-PR reduz a autonomia do Fórum. Ainda de acordo com Oliveira (2021) o prazo para a elaboração do plano estadual foi de menos de sete meses, pois “o Decreto Estadual⁴⁰ que possibilitou o início oficial da construção [...] só foi publicado mais de cinco meses após a publicação da Lei do PNE” (OLIVEIRA, 2021, p. 98).

Entretanto, o autor acima citado pondera que mesmo antes do início oficial das atividades de elaboração do PEE-PR já existiam movimentos neste sentido no estado. Quanto ao Plano aprovado, destaca-se que:

⁴⁰ No dia 09 de dezembro de 2014 foi publicado no Diário Oficial do Estado do Paraná o Decreto nº 12.728/2014, que instituiu o Comitê Gestor para a construção do Plano Estadual de Educação do Paraná. Este decreto foi a resposta oficial à determinação estabelecida pela Lei do PNE (OLIVEIRA, 2021, p. 98).

[...] embora no momento da elaboração do Plano Estadual de Educação houvesse grande preocupação em propor metas factíveis para o território paranaense, a Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014) [...] permitiu pouca flexibilidade em algumas metas devido à necessidade de alinhamento dos planos estaduais de educação e dos planos municipais de educação ao PNE. Existe a preocupação de que a Lei do PEE-PR não passe para a história como uma carta de intenções da sociedade paranaense, visto que não existe nenhuma responsabilização explícita a qualquer agente ou entidade comprometidos com as metas, caso elas não sejam atingidas, salvo o ordenamento jurídico já existente (OLIVEIRA, 2021, p. 19).

O PEE-PR foi elaborado seguindo o padrão adotado pelo PNE 2014-2024, ou seja, 20 metas e a mesma sequência de assuntos por meta, fazendo-se as devidas adequações aos percentuais e números a serem atingidos no estado do Paraná. Foram elaborados alguns indicadores para o monitoramento, de acordo com a necessidade e interesse de monitoramento das Metas do PEE, mantendo-se outros, conforme propostos no PNE.

Todavia, o documento “Resultados Parciais do Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação do Estado do Paraná 2015-2019” (PARANÁ; IPARDES, 2020) aponta dificuldade no levantamento de dados para alguns indicadores específicos do Paraná, ao longo dos cinco anos que abrangem 2015-2019, por conta da ausência de dados. O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES) e o GT de Monitoramento do PEE, concluíram que os indicadores do PEE deveriam ser ajustados para que seguissem a metodologia do Inep/MEC e os dados por eles produzidos, tornando o monitoramento do PEE-PR consonante ao PNE (PARANÁ; IPARDES, 2020).

O monitoramento e avaliação no estado seguem as seguintes normativas: Decreto nº 6.674 de 12 de abril de 2017, alterado pelo Decreto nº 7.223, de junho de 2017, que instituiu a “Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação”, e a Resolução Conjunta nº 04 em 04 de setembro de 2019, que instituiu o “Grupo Técnico de Apoio à Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação (GT-PEE/PR). Quanto a sua composição, Grupo Técnico é composto por representantes da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (Seed), Superintendência de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Seti) e Conselho Estadual de Educação (CEE-PR) e conta com o apoio do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES),

conforme Art. 1º, § 2º da Resolução Conjunta nº 04/2019 (PARANÁ; IPARDES, 2020).

Em julho de 2020 o Inep publicou o “Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação”, por meio do relatório, os dados do Plano Estadual de Educação foram revisados pela equipe técnica do IparDES e pelo Grupo Técnico de Apoio à Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação do Paraná, sendo desse modo divulgados dados atualizados até 2019 (PARANÁ; IPARDES, 2020).

De acordo com os dados apresentados pela Pesquisa de Informações Básica Municipais – MUNIC, no Brasil, dos 5570 municípios, 5494 apresentaram Planos Municipais de Educação até o ano de 2018. Na região que compreende o sul do país, dos 1191 municípios, 1187 haviam aprovado seus respectivos PME até o ano de 2018, sendo que, no estado do Paraná, todos os 399 municípios apresentaram seus respectivos PME até 2018 (IBGE, 2018). No entanto, os dados oficiais sem uma análise não permitem inferir se esses PME de fato atendem aos preceitos de participação e autonomia local em sua elaboração, ou mesmo se têm como foco as reais demandas educacionais de cada município.

Quanto aos municípios com Fórum Permanente de Educação, dos 5570 municípios apenas 2434 possuem alguma legislação de criação, estando divididas entre Lei, Decreto, Portaria ou Outro Instrumento. No estado do PR, dos 399 municípios, 106 possuem legislação, sendo 37 por Lei, 37 por Decreto, 27 por Portaria e 5 por Outro Instrumento (IBGE, 2018).

É oportuno observar que para a legitimação da participação da sociedade civil – essa entendida em âmbito local como comunidade local – nas políticas públicas locais é necessária a existência de normatização. No entanto, a ação normativa não apresenta resultados efetivos sem a existência de um direcionamento prático. Quanto a isso, Pires (2017) aponta que são duas as categorias de normatização, leis e atos administrativos, e que apresentam diferenças importantes, especialmente quanto à sua origem.

Nesse sentido, a lei é ato típico do Poder Legislativo, enquanto que o ato administrativo é função típica do Executivo e visa à regulamentação de uma lei aprovada previamente e podem ser por meio de Decreto, Resolução, Portaria, Despacho, Parecer, Licença, Permissão, Autorização, Homologação, Instrução Normativa, Aprovação, Circulares entre outros, cada em desses tipos de atos

administrativos tem uma finalidade ou alcance específico (PIRES, 2017). Ainda de acordo com os apontamentos do autor, o processo legislativo

[...] é composto por cinco tipos básicos: a Emenda à Constituição, a Lei Ordinária, a Lei Complementar, a Lei Delegada e o Decreto Legislativo, cada qual destinado à determinada matéria e com seu rito processual próprio [...] no caso do Município, a casa legislativa habilitada a legislar é a Câmara de Vereadores. São os vereadores eleitos que possuem competência para deliberar sobre assunto afetos aos munícipes (PIRES, 2017, p. 32)

Tal questão é aqui abordada partindo da premissa que, no âmbito estatal as políticas são concretizadas por meio de ordenamento legal, de definições objetivas que orientem as ações em todos os níveis de governo. Sendo assim, normatizar as instâncias de participação é imprescindível para conferir legitimidade a elas e, desse modo, a participação à sociedade civil, conforme previsto no PNE. É certo que a existência de ordenamento jurídico também não garante que a participação se efetive, porque apesar de importante, a lei não expressa a política em ação. Exemplo disso são as definições constitucionais como direito à educação, que até hoje ainda não são garantidas no país.

No entanto, o reconhecimento da legitimidade das instâncias de participação torna possível fiscalizar e cobrar os governos para que as proposições saiam do papel, tendo em vista que são as leis, decretos, portarias e demais atos do legislativo e executivo que responsabilizam e orientam a ação pública estatal. Nesse sentido, considera-se que ao conferir legitimidade à participação da sociedade civil, o município fortalece o poder local.

Diante do exposto, após observar a organização da educação no estado do Paraná, no geral, e especificamente na microrregião geográfica de Paranaguá, infere-se que os municípios são o ente federativo com maior número de matrículas e consequentemente são responsáveis em grande medida pela oferta da educação básica no estado, demandando desse modo um bom planejamento para atender as necessidades locais.

O Plano Estadual de Educação do Paraná foi aprovado no ano de 2015, conforme definição do PNE 2014-2024. Todavia, quanto ao seu monitoramento, em documento apresentado pelo Ipardes (2020) é apontada ausência de dados para alguns indicadores específicos do PEE-PR, o que dificultou o processo de monitoramento, e necessidade de ajustar a metodologia em alinhamento com a do

Inep/MEC, para tornar o monitoramento consonante ao PNE. A falta de indicadores para o monitoramento pode ter mais de uma explicação, inclusive de ordem política. No entanto, considera-se que em certa medida estes dados apontam que mesmo em nível estadual, com uma estrutura administrativa maior se comparada aos municípios, a falta de uma cooperação federativa entre os entes interfere na materialização e no acompanhamento dos planos decenais.

Desse modo, observadas as características gerais quanto à educação no estado, bem como a aprovação do PEE-PR, apresenta-se a seguir algumas características do litoral paranaense e dos municípios que o compõe para situar o contexto em que os PME e relatórios de monitoramento e avaliação estão sendo construídos.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO LITORAL DO PARANÁ

O estado do Paraná é dividido em dez mesorregiões geográficas, a saber: Noroeste Paranaense, Centro Ocidental Paranaense, Norte Central Paranaense, Norte Pioneiro Paranaense, Centro Oriental Paranaense, Oeste Paranaense, Sudoeste Paranaense, Centro-Sul Paranaense, Sudeste Paranaense, Região Metropolitana de Curitiba (IPARDES, 2020). Os sete municípios foco desta pesquisa estão localizados na mesorregião Metropolitana de Curitiba e microrregião de Paranaguá e compõem a região litorânea do estado.

FIGURA 1 - MAPA PARANÁ – REGIÕES GEOGRÁFICAS (LEI ESTADUAL 15.825/08)



Fonte: Ipardes, 2020.

Localizados geograficamente na mesorregião Metropolitana de Curitiba e microrregião de Paranaguá, os municípios que compõem o litoral do Paraná são Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. A Tabela 8 apresenta algumas informações sobre os municípios que auxiliam a caracterização.

TABELA 8 - INFORMAÇÕES GERAIS LITORAL DO PARANÁ

Município	Ano de Instalação*	Área Territorial (Km²)	População estimada (2020)	IDHM** (2010)
Antonina	1857	887,789	18.949	0,687
Guaraqueçaba	1947	2.300,57	7.594	0,587
Guaratuba	1947	1.324,27	37.527	0,717
Matinhos	1968	116,551	35.219	0,743
Morretes	1841	688,545	16.446	0,686
Paranaguá	1648	808,959	156.174	0,750
Pontal do Paraná	1997	202,532	27.915	0,738

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ipardes (2020); IBGE (2020).

Nota: *Data em que o município foi instalado, independe da data de criação do mesmo, que é através de decreto, lei ou decreto-lei. ** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁴¹

Nota-se que o município mais populoso é Paranaguá, que em 2014 era o décimo município mais populoso do estado (PARANÁ, 2015a), sendo também o mais antigo e com o maior IDHM da região do litoral. As pesquisas que caracterizam essa microrregião apontam que se trata de uma região com discrepâncias notáveis entre uma natureza rica e diversa e realidades sociais contrastantes (ESTADES, 2003). Ao analisar o desenvolvimento da região litorânea do Paraná, Canavese e Polidoro (2013) observam que são muitas as particularidades apresentadas por essa região, e que são, em certa medida, decorrentes do processo histórico de ocupação da costa brasileira que ocorreu inicialmente da região Norte para a região Sul do país, sendo assim...

[...] a porção meridional, onde o estado do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul se inserem, são exemplos de ocupações descontínuas e fragmentadas e, apesar das diferenças entre a próprias cidades costeiras da região sul, estas se diferem mais ainda do restante do país. Enquanto as cidades litorâneas do Nordeste e Sudeste concentram também as principais regiões metropolitanas do país, no Paraná o cenário é diferente (CANAVESE; POLIDORO, 2013, p. 3).

Os autores apontam que, apesar da ocupação do estado ter se dado inicialmente por Paranaguá e, posteriormente Curitiba sendo eleita como a capital, há mais de um século a região do Litoral paranaense é marcada pela “pauperização social e dissincronias entre as dinâmicas demográficas e econômicas” (CANAVESE; POLIDORO, 2013, p. 3).

Estades (2003), ao pesquisar a relação entre a reprodução da pobreza e os impactos ambientais na região, aponta que ao caracterizar o litoral paranaense, a literatura descreve-o como uma região com “grande heterogeneidade ambiental e socioeconômica, e com fortes paradoxos” (ESTADES, 2003, p. 26), ou seja, há uma grande variedade de ecossistemas, mas vêm apresentando níveis de degradação crescentes; diversidade de atividades econômicas e graus distintos de desenvolvimento, entretanto apesar do potencial econômico, região permanece subdesenvolvida; variedade cultural e fortes desigualdades sociais.

⁴¹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (PNUD, 2020).

As atividades econômicas constituem-se de maneiras diversas nos municípios, Canavese e Polidoro (2013) apontam que apesar da presença de um dos maiores portos do sul do Brasil, em Paranaguá, “as dinâmicas econômicas entre o grupo dos municípios que compõe a região – Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná – são alheias mutuamente” (CANAVESE; POLIDORO, 2013, p. 3). Os autores identificam que os municípios balneários de Guaratuba, Guaraqueçaba, Matinhos e Pontal do Paraná...

[...] sobrevivem diretamente da - sazonal - dinâmica do turismo, setor de serviços e, recentemente, da explosão da construção civil; enquanto Morretes e Antonina, tipicamente rurais, são ligadas a uma parca industrialização e o setor terciário; Paranaguá desponta como o maior contribuidor do PIB estadual, devido ao caráter portuário de exportador de grãos, apesar de ter observado, nos últimos anos, uma decadência no valor adicionado estadual, por múltiplos problemas infraestruturais ligados ao porto (CANAVESE; POLIDORO, 2013, p. 3).

Estades (2003) faz uma classificação um pouco diferente, a autora explica em sua pesquisa que para compreender as dinâmicas sociais da região trabalha com a ideia de múltiplas heterogeneidades e agrupa os municípios em função do que ela caracteriza como diferenças e semelhanças, e aponta que:

tomando as realidades funcionais construídas historicamente sobre especificidades naturais, propomos distinguir três grupos de municípios: os portuários (Paranaguá e Antonina); os rurais (Morretes e Guaraqueçaba); e os praiano-turísticos (Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná). Esta classificação destaca o elemento econômico mais marcante da história recente ou que, sem ser muito recente, explica em grande parte a situação atual (ESTADES, 2003, p. 26).

Entretanto, a autora salienta que essa divisão não pretende negar a existência de atividades econômicas diferentes e diversas nos municípios, e conclui que, economicamente, as atividades com dinâmicas mais expressivas, “fundamentalmente as ligadas ao porto de Paranaguá e ao turismo praiano, não revertem proporcionalmente em benefícios para a população permanente. Sua lógica responde e beneficia mais a setores externos à região” (ESTADES, 2003, p. 39). A discussão atual sobre a instalação de uma faixa de infraestrutura em decorrência da recente instalação de um porto no município de Pontal do Paraná traz novas nuances a questão apresentada por Estades (2003), pois, de acordo com

a pesquisa de Cunha (2018) que aborda o processo de desenvolvimento destes projetos aponta que:

junto dos projetos de empreendimentos privados, portuário e industrial, do ramo da construção de plataformas petrolíferas e de prospecção de gás e petróleo, o governo do estado anunciou uma nova rodovia em Pontal do Paraná [...] O projeto é de construção de uma “Faixa de Infraestrutura”, que além da rodovia inclui a construção de uma ferrovia, uma linha de transmissão de energia, um oleoduto e um gasoduto. O “Porto Pontal Paraná” recebeu autorização da ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) em 2014 e teve licença ambiental para instalação concedida em 2015, enquanto que em 2017 o COLIT (Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral), concedeu licença prévia para a construção da rodovia que compõe a “Faixa de Infraestrutura” (CUNHA, 2018, p. 11).

Segundo Cunha (2018), em todo esse processo de materialização dos projetos de grandes empreendimentos privados, houve alterações e até criação de nova legislação para viabilizá-los, haja vista que a legislação vigente desde os anos de 1980, com o objetivo de conservar a Mata Atlântica e os biomas do ambiente costeiro, impossibilitava o uso de certos territórios. Este projeto (privado que pretende utilizar-se de recursos públicos, por meio da interferência do Estado) vem sendo consolidado atualmente na região e pretende inserir Pontal do Paraná nas atividades industriais e portuárias, traz para além dos danos ambientais, forte impacto para as comunidades pesqueiras e para o turismo, interferindo no desenvolvimento das atividades econômicas locais, na qualidade de vida e, intrinsecamente ligada a esses fatores, na educação.

Destarte, conhecer os PME e suas definições quanto à participação da sociedade no monitorando e avaliação do alcance das suas metas, é de extrema importância para observar a existência ou não de elementos que propiciem o empoderamento da sociedade no planejamento educacional em nível local. Nesse ensejo, apresenta-se a seguir alguns aspectos dos planos municipais de educação dos municípios do litoral do Paraná, destacadamente os que se referem ao monitoramento e avaliação, bem como a participação da sociedade na condução da política pública local por meio das instâncias de participação legitimadas por meio dos PME.

3.3 O PME NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE

A elaboração e ou adequação dos planos subnacionais de educação, no prazo de um ano após a aprovação do PNE 2014-2024, definida no art. 8º da Lei nº 13.005/2014, levou as municipalidades a se mobilizarem para organizar a construção de seus Planos Municipais de Educação. O PNE determina também que as estratégias dos planos subnacionais devem assegurar a articulação das políticas educacionais com as políticas sociais e a garantia de se considerar as necessidades específicas de cada local e da população.

Destaca-se ainda a definição do § 2º do Art. 8º com relação ao processo de elaboração ou adequação dos planos, que deve ocorrer com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. O quadro 5 apresenta a legislação referente aos Planos decenais dos municípios pesquisados.

QUADRO 5 - LEIS DOS PLANOS MUNICIPAIS DO LITORAL DO PARANÁ

Municípios	Plano Municipal de Educação
Antonina	Lei nº 14/2015
Guaraqueçaba	Lei nº 26/2015
Guaratuba	Lei nº 1638/2015
Matinhos	Lei nº 1786/2015 e 1862/2016
Morretes	Lei nº 386/2015
Paranaguá	Lei nº 3468/2015
Pontal do Paraná	Lei nº 1521/2015

Fonte: Elaboração própria com base em Antonina (2015); Guaraqueçaba (2015); Guaratuba (2015); Matinhos (2015;2016); Morretes (2015); Paranaguá (2015); Pontal do Paraná (2015)

Conforme apresentado no quadro 5, todos os municípios do litoral paranaense aprovaram leis instituindo o PME correspondente, dentro do prazo estipulado pelo PNE 2014-2024. O que demonstra que cumpriram com o que determina o art. 8º do plano nacional no que se refere ao prazo de elaboração dos planos subnacionais.

Foi realizado levantamento de todos os PME com o intuito de identificar os seguintes aspectos: O PME do município apresenta o histórico da sua construção? Se sim, quais as instâncias e segmentos sociais que participaram do processo? O plano determina canais de empoderamento local por meio da participação da sociedade? A síntese dos dados encontrados pode ser observada no Quadro 6.

QUADRO 6 – SÍNTESE DOS ASPECTOS OBSERVADOS NA ELABORAÇÃO DOS PME

PME	Foi encontrado histórico do processo de construção?	Nos municípios que o histórico foi encontrado, o processo de elaboração do PME compreendeu a participação da sociedade civil?	O PME determina canais de empoderamento local por meio da definição de instâncias representativas da sociedade civil no monitoramento e avaliação?
Antonina	Não	Não se aplica	Sim
Guaraqueçaba	Não	Não se aplica	Não
Guaratuba	Sim	Sim	Sim
Matinhos	Sim	Sim	Sim
Morretes	Não	Não se aplica	Sim
Paranaguá	Sim	Sim	Sim
Pontal do Paraná	Não	Não se aplica	Não

Fonte: Elaboração própria

Os PME não apresentam dados sobre o processo de sua construção, sendo assim, para responder as perguntas formuladas anteriormente e dispostas no Quadro 6, além das Leis dos PME, foram realizadas buscas nas páginas eletrônicas⁴² das Prefeituras Municipais, das Câmaras de Vereadores, do Diário Oficial dos Municípios do Paraná⁴³, Leis Municipais, PNE em Movimento, de cada um dos municípios.

No levantamento realizado não foram encontradas informações ou lei, portaria, decreto ou equivalente, com definições ou dados sobre o processo de elaboração dos PME de Guaraqueçaba, Morretes, Pontal do Paraná. Desse modo, não é possível verificar as instâncias que participaram da elaboração dos respectivos PME, o que inviabiliza concluir por meio de pesquisa documental, se tais municípios oportunizaram e se existiu participação da sociedade civil no processo de elaboração do plano. Considera-se que a falta de acesso a algumas dessas informações é também um dado relevante, na medida que indica a impossibilidade de a sociedade conhecer e acompanhar o PME.

Considera-se que além de instituir o PME é de extrema importância que ele contemple canais de participação social na política de planejamento educacional no município, sendo assim, a composição da equipe que trabalhou no processo de elaboração deve compreender diferentes segmentos da sociedade. Cabe considerar

⁴² As informações sobre o endereço das páginas consultadas podem ser verificadas no Apêndice 3.

⁴³ Diário Oficial Online disponível para os municípios filiados à Associação dos Municípios do Paraná – AMP. É preenchido pelos próprios municípios.

brevemente, com o intuito de organizar o percurso das análises que serão empreendidas, que existem algumas diferenças nos textos da legislação e dos documentos oficiais de cada município com relação aos outros, na identificação dos segmentos que possuem representação nas comissões, conselhos, fórum. Sendo assim, para melhor compreensão e análise, optou-se por agrupar os segmentos, conforme descritos pelos municípios, da seguinte maneira:

- **Grupo I - Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares:** Professores da Educação Infantil; Professores do Ensino Fundamental 1º ao 5º ano; Professores da Educação no Campo, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial; Representante das Escolas; Representante dos Centros Municipais de Educação Infantil; Representante da Educação Infantil; Representante do Ensino Fundamental; Representante da EJA; Representante da Educação no Campo; Representante dos Diretores e Professores do Ensino Fundamental; Representante dos Coordenadores e Professores; Representante da Educação Especial; Secretário de escola; Representante de Pais e Alunos.
- **Grupo II - Sujeitos vinculados à rede estadual e federal de ensino:** Professores do Ensino Fundamental 6º ao 9º ano; Representante dos Diretores; Representante dos Coordenadores; Representante do Ensino Superior (nesse caso pode incluir a rede federal de ensino).
- **Grupo III – Sujeitos vinculados às instâncias colegiadas:** Representante das Associações de Pais, Mestres e Funcionários (APMF); Representante dos Grêmios Estudantis;
- **Grupo IV - Sujeitos vinculados à rede privada:** Apae; Professores; Representante das Escolas Particulares; Representante da Rede Privada; Ensino Superior; Sesc; Senac.
- **Grupo V - Sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos:** Representante do Conselho do Fundeb; Conselho Tutelar; Conselho Municipal de Educação; Fórum Municipal de Educação; Conselho Municipal de Assistência Social; Sindicatos de Escolas Particulares, APP-Sindicato, Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal, Sindicato dos Servidores municipais; Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil; Movimentos Sociais;

- **Grupo VI - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal:** Secretaria Municipal de Educação e Esportes; Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral; Secretaria Municipal de Administração; Departamento de Gestão Administrativa; Secretaria Municipal de Finanças; Representante do Núcleo Regional de Educação; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Planejamento; Ministério Público;
- **Grupo VII (sociedade política) – Sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal:** Representante da Câmara de Vereadores; Representante da Comissão da Educação da Câmara de Vereadores; Poder Executivo.

Diante do exposto e considerando os dados apresentados no Quadro 6, quanto à elaboração do PME, serão trabalhados com maior detalhamento os municípios que apresentam dados sobre os segmentos sociais que participaram do processo: Guaratuba, Matinhos e Paranaguá.

Aprovado e instituído pela Lei nº 1.638 de 08 de junho de 2015, o Plano Municipal de Educação de Guaratuba não apresenta informações sobre sua construção. No entanto, o município possui relatório de monitoramento do ano de 2018 que traz algumas informações importantes quanto ao processo de elaboração do PME, que serão tratadas nos parágrafos a seguir.

Por meio da Portaria nº 9.235 de 14 de maio de 2015, foi instituída a Comissão Municipal de Avaliação do Plano Municipal de Educação, responsável pela elaboração do PME de Guaratuba juntamente com o Conselho Municipal de Educação. Publicada na versão digitalizada do Jornal Oficial de Guaratuba⁴⁴, em 15 de maio de 2015, a Portaria constitui a referida Comissão, composta por: Representantes da Secretaria Municipal de Educação; Representantes das Escolas da Rede Municipal de Ensino; Representantes dos Centros Municipais de Educação Infantil; Representantes dos Pedagogos; Representantes da Rede Privada; Representantes do Ensino Superior.

Observando a composição da Comissão é possível inferir que, de acordo com os grupos de representação dos segmentos da sociedade, anteriormente

⁴⁴ <http://portal.guaratuba.pr.gov.br/images/oficial2015/356.pdf>

apresentados, a elaboração do PME de Guaratuba se deu, em grande medida, pelo Grupo I - sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares; com alguma participação dos grupos: Grupo IV - sujeitos vinculados à rede privada; Grupo VI - sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal. Além do que determina a Portaria, o relatório de monitoramento do PME, cita o Conselho Municipal de Educação (CME) como responsável pela elaboração do plano decenal do município, representando o Grupo V - sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos.

É possível considerar, de acordo com a análise dos documentos, que o município de Guaratuba articulou a participação da sociedade civil no processo de elaboração do seu PME.

Foram realizadas reuniões e grupos de estudo para discutir a elaboração do PME. O município não possui legislação instituindo o FME como instância, no entanto, o relatório de monitoramento aponta a instituição do mesmo em 21 de maio de 2015 e a realização da Conferência Municipal de Educação em 22 de maio de 2015. O processo de construção do plano teve

[...] participação das instituições escolares da rede municipal de ensino de Guaratuba, link disponível no site da Prefeitura e e-mail (contribuicaoplanomunicipal@guaratuba.pr.gov.br, com devolutivas) específicos para contribuições não apenas dos profissionais da educação, mas da sociedade como um todo, haja vista o PME ser um documento territorial, chegou-se a elaboração do projeto de Lei que foi encaminhado para o Poder Legislativo Municipal e na sequência ao Poder Executivo Municipal (GUARATUBA, 2018c).

Após esse processo o Plano Municipal de Educação de Guaratuba foi aprovado por meio da Lei nº 1.638 de 08 de junho de 2015. Considera-se que, de acordo com a análise dos documentos disponíveis, com relação ao processo de elaboração do PME, o município empreendeu esforços para cumprir com a legislação e para propiciar canais de participação da sociedade civil, em seus diversos segmentos, na elaboração do PME de Guaratuba.

O município de Matinhos aprovou em 30 de junho de 2015 a Lei nº 1.786, que instituiu o Plano Municipal de Educação⁴⁵. É o único dos sete municípios

⁴⁵ Em 21 de novembro de 2016, por meio da Lei nº 1.862/2016, alterou a lei vigente do PME em seu anexo único, definindo em seu Art. 1º "Ajusta o Anexo das Metas e Estratégias do Plano Municipal de

pesquisados que contém informações mais detalhadas sobre o processo de elaboração do seu PME. A Secretaria Municipal de Administração de Matinhos é responsável pelo Jornal de Matinhos⁴⁶, equivalente ao Diário Oficial no município, que possui uma edição especial (nº 756⁴⁷, de 03 de julho de 2015) onde constam todas as informações referentes à construção do PME até a sua aprovação. De acordo com a publicação, o processo é considerado um marco da história da educação municipal de Matinhos por sua característica de construção coletiva, participativa e democrática, pois:

[...] o Plano Municipal de Educação é de todos e para todos os que moram no Município. Portanto, sua elaboração prevê as necessidades educacionais de todos os cidadãos. Por não se tratar de um plano da Prefeitura ou da Secretaria de Educação, pois atravessará mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação, o trabalho desenvolvido envolveu as três esferas de gestão (Federal, Estadual e Municipal) bom como de representações de diversos segmentos públicos e privados da sociedade civil organizada (JORNAL DE MATINHOS, 2015, P. 2).

A primeira etapa dos trabalhos de elaboração do Plano Municipal de Educação – PME de Matinhos tiveram início em fevereiro de 2014 e durou até o final do mesmo ano, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, por meio do Conselho Municipal de Educação. Essa primeira etapa consistiu em fazer pesquisas e levantamento sobre aspectos históricos do município e situação educacional para construção de um diagnóstico.

Paralelo a este processo, em 24 de julho de 2014, o Conselho Municipal de Educação, a Prefeitura Municipal de Matinhos e Secretaria Municipal de Educação organizaram, a palestra sobre a “*Construção do Plano Municipal de Educação*”. A palestra contou com a participação dos diretores de escolas públicas municipais e estaduais, escolas particulares, universidades, coordenadores pedagógicos de escolas e CMEIs, membros da Secretaria de Educação, alunos das Universidades e instituições educativas de Educação Superior, da Educação a Distância, de

Educação 2015-2024, na forma do anexo único que acompanha a referida lei”, entretanto não houve alteração no texto dos artigos que antecedem as metas e estratégias.

⁴⁶ A Lei municipal nº 561 de 24 de fevereiro de 1997 autorizou o credenciamento do jornal “Diário do Comércio” como órgão Oficial do Município de Matinhos. Todas as publicações dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Matinhos passaram a ser efetuados no jornal “Diário do Comércio”, a partir de 1º de janeiro de 1997.

⁴⁷Disponível em: Disponível em: http://ti.matinhos.pr.gov.br/celepar-bkp/arquivos/File/jornais/756_-_site.pdf

representantes do Núcleo Regional de Educação de Paranaguá e de convidados de Municípios vizinhos (JORNAL DE MATINHOS, 2015).

O processo até a aprovação do PME envolveu ainda uma reunião realizada pelo CME no dia 06 de agosto de 2014, que contou com a presença de Diretores e Coordenadores de escolas e CMEIs, Escolas Estaduais, Municipais, Privadas, Universidades, Educação a Distância, Secretarias de Meio Ambiente, de Educação, de Administração e de Saúde, NRE-Paranaguá e demais instituições, ligadas direta ou indiretamente a Educação.

Realizou uma audiência pública em 29 de setembro de 2014 para constituir o FME com a presença de representantes de vários segmentos da sociedade, a saber: CME, da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Administração, do FUNDEB, Setor de Esportes da SMEEC, Coordenação do PAR, dos Professores Municipais, APAE, dos Professores Estaduais, do Poder Legislativo, das APMFs das instituições escolares municipais, do Conselho Tutelar de Matinhos, do CAE de Matinhos, da Secretaria de Meio Ambiente, do Serviço Social da Secretaria Municipal de Educação do Município, da Educação a Distância, da Guarda Municipal, do Poder Judiciário, das escolas privadas, e do Conselho Municipal de Saúde. Posteriormente o FME foi oficializado por meio do Decreto nº 324/2014.

Entre outubro e novembro de 2014 o processo de construção do PME de Matinhos passou por discussões em grupos de trabalho até a realização da 1ª Conferência Municipal de Educação de Matinhos, em 14 de novembro de 2014, com representantes de todos os níveis, etapas e modalidades de educação, pública e privada, de representantes do Poder Executivo Municipal, da Câmara Municipal de Vereadores, do NRE de Paranaguá, das Secretarias Municipais de Educação de Paranaguá e Guaratuba, do CME e Fórum Municipal de Educação de Matinhos, dos profissionais de educação da rede pública municipal de ensino, universitários, de entidades da sociedade civil organizada, da imprensa e de cidadãos matinhenses comprometidos com a educação. (JORNAL DE MATINHOS, 2015, p. 4).

Com o encerramento da Conferência, os grupos de trabalho se reuniram e criaram o Grupo de Sistematização, Avaliação e Revisão Final do Plano Municipal de Educação de Matinhos, composto por representantes da Secretário Municipal de Educação, Esportes e Cultura, dos Professores da Rede Municipal de Ensino, uma Coordenadora Educacional indicada pelos Grupos de Trabalho do PME, e pelo

Presidente do Fórum Municipal de Educação de Matinhos. Com a conclusão do trabalho de sistematização, avaliação e revisão, a proposta do PME foi finalizada e entregue ao CME que, após análise, enviou a proposta do PME para ser aprovada pela Câmara de Vereadores de Matinhos.

Para a construção do PME, Matinhos realizou diagnóstico da situação educacional, compilou informações das mais gerais de caracterização do município, planejou e executou etapas de estudo e discussão da proposta do plano, envolveu uma variedade de segmentos sociais em todo o processo e foi o único município que registrou em Jornal Oficial todo o processo da elaboração do PME até sua aprovação, possibilitando desse modo que a sociedade tenha acesso à tais informações. Sendo assim, infere-se que o processo de elaboração do PME de Matinhos se deu contemplando o preceito da participação da sociedade na definição das políticas públicas, indicando a ação do poder local em favor da gestão democrática da política de planejamento educacional no município, por meio da instituição de canais de participação da sociedade.

O município de Paranaguá aprovou em 23 de junho de 2015 a Lei nº 3.468 que institui o Plano Municipal de Educação de Paranaguá. Em seu Art. 2º o texto do documento informa que o processo de elaboração do PME se deu sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação e Ensino Integral – COMEDI e da Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral – SEMEDI, com participação da sociedade, e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais.

O município de Paranaguá realizou uma Conferência que antecedeu a aprovação do plano, na página eletrônica dos NRE - Secretaria de Estado da Educação e do Esporte – tem uma notícia sobre a Conferência Municipal de Educação de Paranaguá, de acordo com a notícia:

Aconteceu na cidade de Paranaguá na data de 13 de Abril/2015, a Conferência Municipal de Educação para a discussão e aprovação do Plano Municipal de Educação. O evento foi realizado no Teatro Raquel Costa com a participação de centenas de pessoas de vários segmentos da sociedade. As principais programações foram: Conferência de Abertura; Plenária de Aprovação do Regimento Interno; Plenária de metas e a Plenária Final (PARANÁ, 2021).

O Projeto de Lei ordinária nº 4437/2015 de 22 de maio de 2015 que dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Paranaguá, encaminhado à

Câmara Municipal apresenta as informações que serão apresentadas a seguir sobre a construção do PME.

Os trabalhos de elaboração do plano iniciaram por meio do Decreto nº 2.359 de 16 de março de 2015⁴⁸, que instituiu a Comissão Coordenadora de elaboração do PME, composta por: representantes da Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral; representantes do Conselho Municipal de Educação; representantes do Conselho Municipal do FUNDEB; representantes da rede privada, compreendendo, filantropia, educação especial e particular; representantes das instituições de Ensino Superior estadual e federal, que possuem campus no município; representantes dos Sindicatos do Magistério Público, APP Sindicato e SISMMAP; representantes do Movimento Social; e representantes da Câmara Municipal de Paranaguá.

Após a elaboração de texto base foram realizadas, durante os meses de fevereiro e março de 2015, mini-conferências e audiências públicas, para apresentação do texto, discussões e sistematização, posteriormente enviado como projeto de Lei à Câmara Municipal para discussão e aprovação.

Apesar de encontrar alguns dados sobre o processo de elaboração do PME, assim como ocorreu na maioria dos municípios pesquisados, não há muitas informações disponíveis. Entretanto, considerando a composição da comissão coordenadora de elaboração do PME instituída por meio do Decreto nº 2.359/2015 é possível observar que o município se organizou de modo a propiciar a participação da sociedade civil na elaboração do plano.

Cabe destacar que, entre os municípios que foram encontrados dados sobre a elaboração do PME, é o único que inclui, além dos demais segmentos, a participação dos sindicatos e movimento social. Desse modo, com base nos dados disponíveis nos documentos e legislação, infere-se que o processo de elaboração do PME de Paranaguá seguiu as orientações do PNE quanto ao prazo, bem como quanto a participação da sociedade civil. Possibilitar a participação social é aqui compreendido como um processo democrático que incide no empoderamento local.

Sobre os municípios cujos dados referentes a elaboração do PME não foram encontrados, destacam-se algumas considerações sobre os Planos. A começar por

⁴⁸ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2015/236/2359/decreto-n-2359-2015-constitui-comissao-coordenadora-pra-elaboracao-do-plano-municipal-de-educacao-de-paranagua-e-da-outras-providencias?q=2359>

Antonina que instituiu seu PME por meio da Lei nº 14 de 24 de junho de 2015. De acordo com o Art. 2º do PME, o documento foi elaborado sob coordenação da Comissão Coordenadora e Equipe Técnica, instituída pelo decreto nº 077/2015, e Secretaria Municipal de Educação com participação da sociedade, e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais.

Com o intuito de conhecer a composição da comissão coordenadora e equipe técnica responsáveis pela elaboração do plano do município, bem como identificar a participação ou não da sociedade civil no processo de sua construção, foram realizadas buscas pelo decreto nº 77/2015, mencionado no PNE, no entanto não foi possível localizar nenhuma informação a respeito.

A página eletrônica da prefeitura de Antonina disponibiliza a opção de pesquisa que direciona para outra página⁴⁹ em que consta um documento nomeado como “Decreto nº 77/2015”, contudo, ao clicar no documento que faria referência ao decreto, aparece a mensagem “Não encontrado. URL não foi encontrado no servidor”⁵⁰. Foram realizadas várias buscas pelo decreto por meio dos sites oficiais do município, Diário Oficial de Antonina⁵¹, Diário Oficial dos Municípios do Paraná⁵², relatório de monitoramento, na página eletrônica Leis Municipais, no entanto o decreto não foi encontrado. Desse modo, não é possível verificar as instâncias que participaram da elaboração do PME de Antonina, o que impede de concluir, por meio de pesquisa documental, se o processo atinente a sua elaboração compreendeu a participação da sociedade civil.

Os PME de Guaraqueçaba, aprovado por meio da Lei Complementar nº 026 de 16 de junho de 2015, e de Pontal do Paraná, aprovado em 24 de junho de 2015 por meio da Lei nº 1.521 apresentam muitas semelhanças. Ambos são compostos por 5 artigos, não apresentam diretrizes e não definem claramente a forma como deve se dar o monitoramento e avaliação da execução das metas e, apesar de prever a participação da sociedade não define nenhum instrumento, canal ou instância que de fato possibilite a participação da sociedade local.

⁴⁹ <http://antonina.pr.gov.br/legislacaoView/?id=96>

⁵⁰ <http://antonina.pr.gov.br/uploads/legislacao/1447777881.pdf>

⁵¹ <http://antonina.pr.gov.br/diario-oficial/>

⁵² Diário Oficial dos Municípios do Paraná. Disponível em:
<http://www.diariomunicipal.com.br/amp/pesquisar>

O município de Morretes instituiu seu PME por meio da aprovação da Lei Municipal nº 386 de 11 de junho de 2015. Os únicos dados encontrados sobre o processo de sua elaboração são de atas da Câmara Municipal de Morretes, que apesar de não apresentar dados relevantes que indiquem a participação ou não da sociedade, trazem informações sobre a passagem do Projeto de Lei nº 319/2015 (PME) pelas Comissões de Constituição e Justiça; de Educação, Saúde e Assistência Social; de Obras, Desenvolvimento e Serviços Públicos, até sua aprovação, mas não discorre maiores informações sobre como se deu tal processo.

Além da importância da participação da sociedade na elaboração dos PME, a definição de canais de participação social nos processos de monitoramento e avaliação das metas dos planos é de extrema importância, sob a perspectiva de possibilitar, ainda que teoricamente, o empoderamento local por meio da gestão democrática da política de planejamento da educação no município.

A participação da sociedade nos processos de acompanhamento dos Planos pode se dar, por exemplo, por meio do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação. O Quadro 11 apresenta as instâncias definidas como responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos PME nos municípios do litoral paranaense.

QUADRO 7 - INSTÂNCIAS RESPONSÁVEIS PELO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME

Município	Instituições responsáveis
Antonina	Secretaria Municipal de Educação de Antonina – SEMED; Comissão da Educação da Câmara de Vereadores de Antonina; Conselho Municipal de Educação de Antonina – COMED.
Guaraqueçaba	Não especifica as instituições responsáveis pela avaliação e monitoramento. Define que as avaliações periódicas da implementação do PME serão em articulação entre o município e a sociedade civil, ficando a incumbência ao Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, de acompanhar a execução do Plano.
Guaratuba	Secretaria Municipal de Educação – SME; Comissão de educação da Câmara dos Vereadores; Conselho Municipal de Educação – CME; Fórum Municipal de Educação.
Matinhos	Não especifica as instituições responsáveis pela avaliação e monitoramento, mas dispõe como incumbência da Secretaria Municipal de Educação manter diagnóstico educacional do município atualizado e, juntamente com o Conselho Municipal de Educação, convocar reuniões do Fórum Municipal de Educação, no mínimo, em 2019 e em 2023

Município	Instituições responsáveis
Morretes	Secretaria da Educação de Morretes; Comissão de Educação da Câmara de Vereadores; Conselho Municipal de Educação – CME; Fórum Municipal de Educação.
Paranaguá	Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral de Paranaguá – SEMEDI; Comissão da Educação da Câmara de Vereadores de Paranaguá; Conselho Municipal de Educação de Paranaguá – COMED; Fórum Municipal de Educação de Paranaguá.
Pontal do Paraná	Não especifica as instituições responsáveis pela avaliação e monitoramento. Define que as avaliações periódicas da implementação do PME serão em articulação entre o município e a sociedade civil, ficando a incumbência ao Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, de acompanhar a execução do Plano.

FONTE: Elaboração própria com base nos Planos Municipais de Educação de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná.

Nos PME dos municípios pesquisados o CME é citado em cinco dos sete municípios. Como é possível identificar no quadro 11, Antonina, Guaratuba, Morretes e Paranaguá identificam o CME como uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento dos seus respectivos planos de educação. O município de Matinhos cita o Conselho Municipal como responsável juntamente com a Secretaria Municipal de Educação por convocar reuniões do Fórum Municipal de Educação, mas não define quais as instâncias responsáveis pelo monitoramento e a avaliação, no entanto considera-se que o CME é citado por cinco municípios.

A Secretaria Municipal de Educação também é citada em cinco (Antonina, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá) dos sete municípios como responsável pelo monitoramento. Todavia, a instância que aparece no maior número de municípios é o Poder Legislativo, ao ser citado por seis municípios (Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná). Destaca-se que os municípios de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná fazem referência somente ao Poder Legislativo.

É possível observar a semelhanças entre os PME de alguns municípios nas definições atinentes ao processo de monitoramento e avaliação das metas e estratégias. O Art. 6º dos PME de Antonina e Paranaguá definem que o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: Secretaria Municipal de Educação; Comissão da Educação da Câmara de Vereadores; Conselho Municipal

de Educação (ANTONINA, 2015) e Paranaguá define também o Fórum Municipal de Educação (PARANAGUÁ, 2015).

Os municípios de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná apesar de definirem que as avaliações do PME devem ser feitas em articulação entre o município e a sociedade civil, colocam como incumbência do Legislativo municipal acompanhar a execução do Plano, sendo assim, apesar de prever a participação da sociedade, os PME desses municípios não definem nenhum instrumento, canal ou instância que de fato mostre a relevância dessa participação.

O Art. 4º do PME de Guaratuba define as instâncias responsáveis pela realização do monitoramento contínuo e avaliações periódicas, a saber: Secretaria Municipal de Educação; Comissão de educação da Câmara dos Vereadores; Conselho Municipal de Educação; Fórum Municipal de Educação (GUARATUBA, 2015).

O PME de Matinhos já apresenta em seus primeiros artigos a participação da sociedade civil como condição para a execução do Plano, ao definir em seu Art. 2º que a execução do Plano Municipal de Educação pautar-se-á pelo regime de colaboração entre a União, o Estado, o Município e a Sociedade Civil Organizada. Cabendo ao Poder Executivo Municipal exercer o papel de indutor na implementação das diretrizes, metas e objetivos estabelecidos no Plano (MATINHOS, 2015).

O Art. 5º do PME de Morretes dispõe sobre monitoramento contínuo e avaliações periódicas das metas e estratégias do PME, a serem realizadas pela: Secretaria da Educação de Morretes; Comissão de Educação da Câmara de Vereadores; Conselho Municipal de Educação; Fórum Municipal de Educação (MORRETES, 2015).

Os PME de Antonina, Paranaguá, Guaratuba e Morretes definem a realização de pelo menos 2 conferências municipais de educação até o final do PME. Essas definições, atinentes ao monitoramento e avaliação são importantes na medida que, de acordo com o documento “Orientações, Passo a Passo, de Utilização de dois Mecanismos para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação: Audiências Públicas e Conferências”, juntamente com as audiências públicas, as conferências são os principais mecanismos caracteristicamente de gestão democrática, que podem viabilizar a participação de grupos e segmentos sociais nas discussões e deliberações sobre os processos de monitoramento e

avaliação dos planos (BRASIL, 2020b). Considera-se que, tratando-se do poder local, as conferências tem um potencial de possibilitar a aproximação da sociedade civil das políticas de planejamento educacional no município.

No entanto, apesar das definições dos PME, as únicas informações encontradas sobre a realização de conferências tratam-se das realizadas por Guaratuba (22/05/2015), Paranaguá (13/04/2015) e Matinhos (14/11/2014) durante o processo de elaboração dos respectivos PME. Não foram encontradas informações que indiquem a realização de conferências nestes municípios após a aprovação dos planos decenais.

A análise dos Planos Municipais de Educação do litoral do Paraná, no tocante à existência de eixos de incentivo à participação da sociedade civil nos processos de monitoramento e avaliação, aponta que, ainda que de maneira fragmentada, já que nem todos os municípios apresentam de forma objetiva as instâncias responsáveis pelos referidos processos, os PME definem a participação social como elemento necessário ao monitoramento e avaliação, entretanto a institucionalização de canais de participação será observada adiante. Outra constatação é que o Poder Legislativo é que aparece na maior parte dos PME como integrante do processo de monitoramento, sendo que em dois municípios é o único segmento, o que denota a prevalência do poder legislativo municipal sobre as instâncias da sociedade civil nas definições dos PME quanto ao monitoramento e a avaliação.

Diante do exposto, cabe ressaltar que o Conselho Nacional de Educação bem como o Fórum Nacional de Educação são instâncias que devem ocupar espaço de destaque na formulação e acompanhamento das políticas e são importantes espaços de participação social, de deliberação coletiva, estão entre as instâncias definidas pelo Plano Nacional de Educação como responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliações periódicas do PNE.

No âmbito dos municípios essas instâncias também aparecem nos Planos Municipais de Educação com a função de monitorar e avaliar e, conforme verificado na análise dos canais de participação da sociedade previstos nos PME pesquisados, observou-se que, dos sete municípios foco da pesquisa, cinco definiram o CME e apenas dois o FME como instâncias de participação, acompanhamento, monitoramento e avaliação da consecução das metas dos PME. Apesar dessas determinações, as equipes técnicas e as comissões coordenadoras de

monitoramento dos PME (apresentadas adiante nos quadros 16 e 17 respectivamente) desses municípios, não indicam a presença do CME nem do FME em sua composição, em discordância com o que determinam os planos.

Sendo assim, é observada a importância desses espaços coletivos de representação social, apresenta-se a seguir dados obtidos por meio dos Planos Municipais de Educação que indicam em certa medida a possibilidade de participação da sociedade nos PME.

3.4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC/IBGE (2020), apresentados na Tabela 10, aproximadamente 92,76% dos municípios brasileiros possuem Conselho Municipal de Educação. No estado do Paraná, dos 399 municípios aproximadamente 89,72% tem CME.

TABELA 9 - DADOS GERAIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Unidade da Federação	Total de Municípios	Municípios com CME
União	5.570	5.167
Paraná	399	358

FONTE: Elaboração própria com base nos dados IBGE/MUNIC (2020)

O CME é um órgão que deve ocupar um espaço notório na normatização da política municipal de educação, sua constituição deve se dar de modo a garantir a representatividade social e propiciar deliberação coletiva, tem ainda por função intermediar a relação entre o Estado e a sociedade (ARANDA; BARCELOS, 2018).

Na Meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, o CME tem sua importância destacada ao definir como estratégia (19.5) para efetivar a gestão democrática, “estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, [...] assegurando-se condições de funcionamento autônomo” (BRASIL, 2014).

A tabela 10 apresenta dados gerais da composição dos CME de acordo com os dados MUNIC/IBGE (2020).

TABELA 10 - DADOS GERAIS DA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Unidade da Federação	Municípios com CME	Paritário	Maior Representação Governamental	Maior Representação da Sociedade Civil
União	5.167	3.657	622	885
Paraná	358	259	63	36

FONTE: Elaboração própria com base nos dados IBGE/MUNIC (2020)

Quanto a composição dos CME os dados apresentados na tabela 10 mostram que dos 5.167 municípios com Conselho instituído, aproximadamente 70,77% são paritários; 12,03% de maior representação governamental e 17,12% com maior representação da sociedade civil. Apesar de o maior percentual ser de municípios com Conselho paritário, seguido de maior representação da sociedade civil, o número de municípios que têm maior representação governamental é considerável se observar a prerrogativa de o CME enquanto instrumento de participação e fiscalização da sociedade na gestão democrática das políticas públicas educacionais.

Especificamente no litoral paranaense, os sete municípios pesquisados possuem CME, conforme pode ser observado no quadro 8.

QUADRO 8 - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Municípios	Conselho Municipal de Educação	Fórum Municipal de Educação
Antonina	Decreto nº 235/2018	*Sem informações
Guaraqueçaba	Lei nº 729/2019	*Sem informações
Guaratuba	Lei nº 1506/2012 e Portaria nº 10.870/2018	*Sem informações
Matinhos	Lei nº 725/2000 e Lei nº 1592/2013	Decretos nº 324/2014 e 406/2016
Morretes	Decreto nº 95/2012	Sem informações
Paranaguá	Lei nº 2.759/2007	Lei nº 3.678/2017 Decretos 661/2018 e 912/2018
Pontal do Paraná	Lei nº 781/2007 e Decreto nº 5566/2016	*Sem informações

Fonte: Elaboração própria com base em

Nota: *Não foram encontradas informações durante a realização da pesquisa.

A instituição dos Conselhos Municipais de Educação (CME) nos municípios pesquisados se deu por meio de Lei (2 municípios), Lei e Portaria (1 município), Lei e Decreto (1 município), Decreto (2 municípios) e por meio de duas Leis (1

município). Cabe destacar que dos sete municípios apenas dois instituíram o CME após a aprovação do PNE e mesmo do PME, os demais possuem legislação anterior ao PNE 2014-2024.

Quanto a composição dos CME dos municípios do litoral paranaense, como pode ser observado no quadro 9, foi possível identificar a composição do Conselho todos os municípios pesquisados.

QUADRO 9 - COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE

Município	Representantes
Antonina	<ul style="list-style-type: none"> - Diretores da Rede Pública Estadual de Ensino (Grupo II); - Diretores da Rede Pública Municipal de Ensino (Grupo I); - Professores Rede Pública Estadual de Ensino (Grupo II); - Professores Rede Pública Municipal de Ensino (Grupo I); - APMFs (escolas da rede pública municipal e estadual de ensino) (Grupo III); - APAE (Grupo IV); - Professores do ensino privado (Grupo IV); - Secretaria Municipal de Educação e Esporte (Grupo VI); - Poder legislativo (Grupo VII).
Guaraqueçaba	<ul style="list-style-type: none"> - Rede Municipal de Ensino (Grupo I); - Rede Particular de Ensino (Grupo IV); - Ensino Superior (Grupo II e IV); - Pais e alunos da Rede Municipal (Grupo I); - Núcleo Regional de Ensino (Grupo VI); - Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI); - Câmara Legislativa de Guaraqueçaba (Grupo VII).
Guaratuba	<ul style="list-style-type: none"> - CMEIs (Grupo I); - Escolas municipais (Grupo I); - Da Educação Especial (Grupo I); - Ensino superior (Grupo II e IV); - Associação de Pais e Mestres da rede municipal (Grupo III); - Rede particular (Grupo IV); - Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI); - Poder legislativo (Grupo VII); - Poder executivo (Grupo VII).
Matinhos	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI); - Professores (Grupo I); - Diretores de Escola Pública Municipal (Grupo I); - Delegacia Estadual de Ensino (Grupo VI); - Pais de Alunos (Grupo I); - Coordenadores Educacionais (Grupo I); - Educadores Infantis (Grupo I); - Diretores de Escolas Privadas (Grupo IV); - Órgão do Ensino Superior (Grupo II e IV); - Educação Especial (Grupo I); - Ensino de Jovens e Adultos Grupo I).

Município	Representantes
Morretes	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI); - Associação dos Professores Municipais (Grupo III); - Diretores das Escolas Públicas Municipais (Grupo I); - Núcleo Regional de Educação (Grupo VI); - Pais dos Alunos das Escolas Públicas Municipais (Grupo I).
Paranaguá	<ul style="list-style-type: none"> - Educação Infantil (Grupo I); - Anos iniciais do Ensino Fundamental (Grupo I); - Anos finais do Ensino Fundamenta (Grupo II); - Educação de Pessoas Jovens e Adultas (Grupo I); - Educação Especial (Grupo I); - Rede particular (Grupo IV); - Ensino Superior (grupo II e IV); - De pais e alunos da rede municipal (Grupo I); - Núcleo Regional de Educação (Grupo VI); - Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral (Grupo VI); - Câmara Municipal de Paranaguá (Grupo VII).
Pontal do Paraná	<ul style="list-style-type: none"> - Professores da Rede Pública Municipal (Grupo I); - Instituições Privadas de Ensino (Grupo IV); - Pais de APMF de Escolas Públicas Municipais (Grupo III); - Poder Executivo Municipal (Grupo VII); - Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI); - Alunos de Ensino Superior (Grupo II); - Alunos da Rede Pública Maiores de 16 anos (Grupo II).

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto municipal de Antonina nº 235/2018; Lei municipal nº 729/2019 de Guaqueçaba; Lei municipal nº 1506/2012 e Portaria nº 10.870/2018 de Guaratuba; Lei nº 1592/2013 de Matinhos; Decreto nº 95/2012 de Morretes; Decreto nº 393/2009 de Paranaguá; Decreto nº 5566/2016 de Pontal do Paraná.

De acordo com os dados do quadro 9, quanto à composição do CME, Antonina, Guaratuba e Pontal do Paraná são os municípios cuja composição do Conselho contempla o maior número de grupos e, conseqüentemente de segmentos sociais. Dos sete grupos definidos neste trabalho, seis possuem representação. Estão representados nesses municípios: Grupo I - sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares, Grupo II - sujeitos vinculados à rede estadual e federal de ensino, Grupo III – sujeitos vinculados às instâncias colegiadas, Grupo IV - sujeitos vinculados à rede privada, Grupo VI - sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal, Grupo VII – sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal.

A composição dos CME de Guaratuba, Morretes e Paranaguá contempla cinco grupos, são eles: Grupo I - sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em

atuação direta nas unidades escolares, Grupo II - sujeitos vinculados à rede estadual e federal de ensino, Grupo IV - sujeitos vinculados à rede privada, Grupo VI - sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal, Grupo VII – sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal.

O CME de Matinhos é o que apresenta menor número de grupos com representação, contemplando quatro grupo, a saber: Grupo I - sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares, Grupo II - sujeitos vinculados à rede estadual e federal de ensino, Grupo IV - sujeitos vinculados à rede privada, Grupo VI - sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal.

De acordo com os dados, o único grupo que não aparece em nenhum dos municípios é o Grupo V – sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos. Os únicos grupos de segmentos sociais que não aparecem em todos os CME são o Grupo III que compõe o CME em três municípios e o Grupo VII que só não aparece em um município.

Diante do exposto, considera-se que, de modo geral, os CME dos sete municípios contemplam vários segmentos da sociedade em sua composição, oportunizando a representatividade social nas relações intermediadas pelo CME entre a sociedade civil e sociedade política, no âmbito do Estado (ARANDA; BARCELOS, 2018). Entretanto, observadas as limitações da pesquisa, bem como não ser esse o foco principal, os estudos realizados não permitiram identificar de que maneira estes Conselhos vêm se organizando ou se sua atuação nos municípios tem assegurada condições de funcionamento autônomo. Apresenta-se a seguir os dados quanto ao FME nos municípios pesquisados.

3.5 FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Outra importante instância de participação da sociedade nas políticas públicas e na efetivação da gestão democrática são os Fóruns Municipais de Educação, que a despeito de constar em quase todos os PME observados, foram encontrados em apenas dois municípios (Matinhos e Paranaguá) decreto ou lei normatizando-o, como pode ser observado no quadro 10. Nos PME dos municípios: Antonina, Morretes e Guaratuba, consta a instituição do FME, entretanto não foi

encontrada durante as pesquisas nenhuma normatização, legislação específica. Guaraqueçaba e Pontal do Paraná são os únicos municípios que não mencionam o FME no texto de seus PME (quadro 10).

QUADRO 10 - FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NOS PME

Municípios	Fórum Municipal de Educação
Antonina	Instituído pela Lei do PME, a ser normatizado em lei específica
Guaraqueçaba	Não cita o FME
Guaratuba	Cita o FME mas não contém no texto sua instituição ou normatização
Matinhos	Cita o FME, e é normatizado pelos Decretos nº 324/2014 e 406/2016
Morretes	Instituído pela Lei do PME
Paranaguá	Instituído pela Lei do PME, normatizado pela Lei nº 3.678/2017 e Decretos 661/2018 e 912/2018
Pontal do Paraná	Não cita o FME

Fonte: Elaboração própria com base nos Planos Municipais de Educação de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná.

De acordo com as informações apresentadas nos quadros 9 e 10, apenas os municípios de Matinhos (Decretos nº 324/2014 e 406/2016) e Paranaguá (Lei nº 3678/2017, Decretos nº 661/2018 e 912/2018) apresentam legislação instituindo o Fórum Municipal de Educação (FME), quanto aos demais municípios não foi encontrado nenhum registro a respeito.

De acordo com as Leis dos PME de Antonina e Paranaguá, o FME será composto pelo poder executivo e dos demais órgãos ligados à educação que atuam no município, e sua composição e o mecanismo de eleição dos representantes deverá ser normatizado em lei específica, entretanto, por meio da pesquisa realizada neste trabalho, entre esses dois municípios só foram encontradas informações sobre a composição do FME de Paranaguá, como pode ser observado no quadro 11. Referente ao FME previsto no PME de Antonina, não foi encontrada nenhuma lei, decreto, portaria, ou qualquer forma de normatização legal atinente a instituição ou composição do Fórum.

Cabe destacar o Art. 8º dos PME de ambos os municípios referenciados, prevê a convocação anual do FME para o acompanhamento da execução das metas emitindo parecer sobre a situação encontrada. Todavia não foram localizados dados que mostrem se isso vem sendo cumprido.

O PME de Matinhos apresentou a incumbência da Secretaria Municipal de Educação em manter um diagnóstico educacional do município atualizado (Art. 3º) e, juntamente com o Conselho Municipal de Educação, convocar reuniões do Fórum Municipal de Educação, no mínimo, em 2019 e em 2023, do período de vigência deste Plano, com o objetivo de promover o balanço dos resultados alcançados e a consecução das metas previstas.

O Fórum de Educação é um espaço de participação da sociedade nos processos de formulação e acompanhamento das políticas educacionais, ele pode ser local, regional ou nacional. Como apresentado no capítulo anterior, o Fórum Nacional de Educação foi instituído por meio das deliberações da Conae 2010 atuando até o ano de 2017 de forma democrática e com certa autonomia. Entretanto, medidas adotadas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) representam uma ruptura do caráter democrático, ao estabelecer nova composição ao FNE dissolvendo a conformação que o tornava amplamente participativo (Portaria do Gabinete do Ministro da Educação, n.º 577, de 27 de abril de 2017). Anterior a essa portaria é o Decreto de 26 de abril de 2017, que:

[...] reconvoca a 3.ª Conferência Nacional de Educação, com a temática “A consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”. Tal decreto altera datas e responsabilidades definidas, subordinando o FNE e criando enorme insegurança em relação aos entes federativos no que toca à realização de conferência democrática e com o devido apoio do poder público (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, 2017, p. 271).

De acordo com o que aponta o editorial da Educação & Sociedade (2017), a restrição imposta ao FNE quanto ao exercício de sua responsabilidade na condução, organização e coordenação da Conae 2018, rompe com a ordem democrática.

Entretanto, mesmo com o reconhecimento dos retrocessos e rupturas democráticas que os planos e as instâncias democráticas, deliberativas, vêm sofrendo nos últimos anos, cabe destacar que mesmo com toda a fragilidade a educação sempre foi campo de disputa, sendo assim, não se pode esquecer a

função do planejamento e da participação nos embates postos. Nesta perspectiva, destaca-se, como aponta Lima (2018), que a função vital dos Fóruns de Educação, sejam no âmbito Nacional, Estadual e Municipal é “se constituírem como entidades formativas com vistas a participação e a negociação política, o que certamente não ocorre sem tensões” (LIMA, 2018, p. 66).

No âmbito dos municípios, o Fórum Municipal de Educação (FME) deve ter por referência as atribuições e a dinâmica de funcionamento do Fórum Nacional de Educação. O FME tem caráter social e político pois é um espaço que possibilita a ampliação da participação da comunidade local nas discussões sobre a educação por meio do diálogo, de debates, do acompanhamento das políticas. Trata-se de uma instância fundamental do princípio de gestão democrática e no reconhecimento da participação social como direito de todos e todas

De grande importância para o processo de participação da sociedade no planejamento e acompanhamento da política educacional em âmbito local, além das funções de acompanhar e monitorar o cumprimento das metas dos PME, o FME tem por funções básicas organizar conferências de educação no município, oportunizar a comunicação entre a comunidade e o poder público, representando os mais diferentes segmentos da sociedade (DE OLHO NOS PLANOS, 2014). A composição do FME nos municípios de Matinhos e Paranaguá pode ser observada no quadro 11.

QUADRO 11 - COMPOSIÇÃO DO FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO MATINHOS E PARANAGUÁ

Município	Representantes
Matinhos	<ul style="list-style-type: none"> - Professores municipais e estaduais (Grupo I e II); - Instâncias colegiadas (Grêmios estudantis, APMF) (Grupo III); - Ensino superior (Grupo II e IV); - APAE (Grupo IV); - Sesc (Grupo IV); - Senac (Grupo IV); - Conselho Tutelar (Grupo V); - Representantes das secretarias (educação, administração, finanças, assistência social, planejamento) (Grupo VI); - Legislativo municipal (Grupo VII); - Ministério Público (Grupo VII).
Paranaguá	<ul style="list-style-type: none"> - Diretor de escola municipal (Grupo I); - Professores, ed. Campo, eja, ed. Especial (Grupo I); - Secretário de escola municipal (Grupo I); - Centro de deficiência auditiva de Paranaguá (Grupo I); - Universidade pública (Grupo II); - APMF (Grupo III);

Município	Representantes
	<ul style="list-style-type: none"> - APAE (Grupo IV); - Conselho Municipal de Assistência Social (Grupo V); - Conselho Municipal de Educação (Grupo V); - Movimentos sociais (Grupo V). - Sindicatos (escolas particulares, APP, servidores do magistério municipal, servidores municipais de Paranaguá) (Grupo V); - Movimento Interfóruns da Ed. Infantil do Brasil (Grupo V); - Secretaria de educação (Grupo VI); - Núcleo regional de educação (Grupo VI); - Poder legislativo (Grupo VII);

FONTE: Elaboração própria com base em: Decretos nº 324/2014 e 406/2016 município de Matinhos e Lei nº 3.678/2017 Decretos 661/2018 e 912/2018 município de Paranaguá.

Analisando os dados apresentados no quadro 11, considera-se que a composição dos FME, de Matinhos e Paranaguá, contempla todos os grupos de segmentos sociais, incluindo sociedade política e civil, indicando a possibilidade desta instância propiciar a participação da sociedade no planejamento da educação em âmbito local e consequentemente é um indício de empoderamento local.

É oportuno sublinhar que, apesar de não possuir legislação instituindo o Fórum Municipal de Educação enquanto instância, o relatório de monitoramento de Guaratuba aponta a instituição do mesmo em 21/05/2015.

Destaca-se ainda que, em pesquisa realizada em novembro de 2019 a página eletrônica da prefeitura de Guaratuba informava que em 19 de outubro de 2018 foi realizado o “I Fórum Municipal de Educação” do município e estiveram presentes, de acordo com a notícia, os conselheiros, trabalhadores da Educação do Setor Público e Privado, representantes da Câmara Municipal de Guaratuba, Gestores Públicos e Privados, representantes do Ensino Superior, representantes de Pais e Mães dos Estudantes e Sociedade Civil Organizada, e representante dos movimentos em Defesa da Educação e da Afirmação da Diversidade. Promovido pela Prefeitura e pela Secretaria Municipal de Educação, de acordo com as informações contidas na notícia, o encontro teve caráter informativo, mas não consultivo e/ou deliberativo.

A prefeitura fez também um chamamento público convidando⁵³ para o Fórum, no entanto foi postado em sua página eletrônica em 18 de outubro de

⁵³ <http://portal.guaratuba.pr.gov.br/educacao/ConviteForumEducacao.jpeg>

2018⁵⁴, 1 dia antes da realização do evento. É oportuno pontuar que em pesquisa realizada no mês de maio de 2021 a notícia não está mais disponível na página eletrônica da prefeitura, sendo assim, o Anexo I deste trabalho apresenta imagem feita da notícia em 2019.

O referido “I Fórum de Educação de Guaratuba” é também citado na Ata da Câmara de Guaratuba⁵⁵ de 22 de outubro de 2018 pela vereadora Paulina Jagher Muniz que:

Parabenizou a equipe da Secretaria Municipal de Educação juntamente com o Conselho Municipal de Educação que realizaram na última sexta feira o Fórum Municipal de Educação o qual ela participou, comentou de algumas mudanças que houve no Plano Municipal de Educação e que provavelmente virá para serem votadas estas alterações que foram feitas. Comentou sobre as alterações (GUARATUBA, 2018a).

Observa-se que, apesar da importância das instâncias que podem possibilitar a participação da sociedade nas políticas educacionais em âmbito local, como meio de promoção da gestão democrática, estes espaços nem sempre encontram respaldo do poder público para que sua efetivação. Como é o caso do FME, que apesar de ser mencionado nos PME de cinco dos sete municípios pesquisados, é normatizado em apenas dois deles, e não tem qualquer menção em outros dois. Após observação e análise da participação dos diferentes segmentos da sociedade na composição do FME nos municípios do litoral do Paraná, busca-se a seguir verificar se os planos subnacionais atendem aos preceitos legais e demonstram articulação com o PNE 2014-2024.

3.6 ARTICULAÇÃO DOS PME DO LITORAL PARANAENSE COM O PNE 2014-2024

Partindo das considerações de Bordignon (2009) que de forma sintética aponta que a elaboração de um plano municipal de educação deve responder minimamente a três perguntas básicas: Onde estamos? O que queremos? O que

⁵⁴ <http://portal.guaratuba.pr.gov.br/chamamentos>

⁵⁵ Ata da Décima Primeira (11ª) Sessão Ordinária do Segundo (2º) Período Legislativo de 2018 - Décima Sétima Legislatura. Disponível em: <https://www.camaraguaratuba.pr.gov.br/atas-2018/4199-ata-da-d%C3%A9cima-primeira-11%C2%AA-sess%C3%A3o-ordin%C3%A1ria-do-segundo-2%C2%B0-periodo-legislativo-de-2018-d%C3%A9cima-s%C3%A9tima-legislatura.html>

fazer? O plano, como resultado do processo de planejamento no município, precisa constituir-se em instrumento objetivo de gestão, permitindo organizar as ações, estratégias, recursos, sujeitos, processos, por meio de um diagnóstico inicial, definição de objetivos a serem alcançados e mesmo de problemas a serem superados, bem como a definição objetiva do percurso de ação para atender aos fins desejados. Como parte desse processo, Bordignon (2009) considera importante ter clareza do conceito e do papel das políticas, diretrizes, objetivos, metas e indicadores. Nesse sentido, e considerando as definições trazidas pelo PNE 2014-2024 quanto ao monitoramento, avaliação e participação social, toma-se aqui a liberdade de incluir esses elementos como princípios fundamentais para os PME.

Atinente às definições do PNE, a elaboração e ou adequação dos planos subnacionais deveria se dar em articulação e consonância com o Plano Nacional, por conseguinte, com o objetivo de identificar se os PME dos municípios foco desta pesquisa atendem aos preceitos legais e demonstram articulação com o PNE, foram definidos alguns aspectos a serem observados na Lei que institui os planos municipais para verificar se eles têm definições ou ao menos apresentam ou citam tais questões, a saber: as leis dos PME apresentam **diretrizes**? Definem **prazos e instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação**? Tem definições quanto **ao financiamento** (refere-se aqui ao que determina o art. 10º do PNE, que define a previsão de dotação orçamentária compatível com as diretrizes, metas e estratégias, por meio do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e orçamentos anuais)? Fazem referência ao **Regime de colaboração**?

QUADRO 12 - ASPECTOS OBSERVADOS NOS PME

Municípios	Apresenta Diretrizes	Instâncias Responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação	Prazos para Monitoramento e Avaliação	Financiamento	Regime de Colaboração
Antonina	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Guaraqueçaba	Não	Não	Sim	Sim	Não
Guaratuba	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Matinhos	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Morretes	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Paranaguá	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pontal do Paraná	Não	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria com base em Antonina (2015); Guaraqueçaba (2015); Guaratuba (2015); Matinhos (2015); Morretes (2015); Paranaguá (2015); Pontal do Paraná (2015)

Conforme pode ser observado no quadro 12, Antonina, Guaratuba, Morretes e Paranaguá, definem **diretrizes** em seus PME, de acordo com as diretrizes apresentadas no PNE. Os municípios de Guaraqueçaba, Matinhos e Pontal do Paraná não apresentam diretrizes em seus Planos. Cabe observar que, se tratando de um plano municipal de educação, expressão do planejamento local da política educacional, a falta de diretrizes é uma constatação relevante, pois de acordo com Bordignon (2009, p. 94) elas são as “orientações básicas para seguir o caminho, para o caminhar na direção definida pelas políticas [...] traduzem as políticas em normas, procedimentos, critérios e processos da ação institucional”, sendo assim, um PME que não apresenta diretrizes incide na falta de orientações para as normas e processos, dificultando a materialização das ações.

Quanto à definição de **prazos e de instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação**, Antonina, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá identificam em seus PME o prazo e as instâncias responsáveis. Os PME de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná apresentam prazos, mas não definem as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação da consecução das metas.

No que se refere ao **financiamento**, todos os municípios apresentam na lei do PME artigo que define a previsão de dotação orçamentária compatível com as diretrizes, metas e estratégias, por meio do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e orçamentos anuais, em consonância com as definições da lei do PNE. Sobre o **regime de colaboração**, Antonina, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, têm em seus respectivos PME artigo que trata do regime de colaboração.

O regime de colaboração é importante e necessário aos municípios na execução das metas do PME, destaca-se os municípios de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná que não citam qualquer forma de articulação entre os entes federados no texto do PME, os outros cinco municípios possuem artigos que apontam para o regime de colaboração, entretanto não definem nenhum mecanismo para sua efetivação.

Foram observados também alguns aspectos das **metas**, salienta-se que não se trata de uma avaliação da política, portanto, os aspectos aqui apontados não se detêm na análise do teor/conteúdo ou das estratégias em si, ou se são ou não adequadas, haja vista não ser esse o escopo desta pesquisa. A escolha desses aspectos se deu por compreender que são alguns dos eixos essenciais ao PME e

que estão determinados no PNE. Essa explanação objetiva apresentar um desenho, em linhas gerais, dos planos dos municípios do litoral paranaense, observando a possível articulação e alinhamento entre os planos subnacionais e o PNE e se os PME apresentam algum indício de adequação à realidade local ou somente replicam as metas do PNE.

Os municípios apresentam as metas em anexos em suas leis do PME, com exceção do município de Matinhos que em 21 de novembro de 2016 publicou a Lei nº 1862/2016⁵⁶ que ajusta o “Anexo da Metas e Estratégias do Plano Municipal de Educação 2015/2024”, as metas e estratégias correspondentes ao PME são encontradas por meio dessa lei de 2016. Com exceção de Guaraqueçaba (8 metas) e Morretes (18 metas), todos os outros municípios apresentam 20 metas e quantidade de estratégias variada. Apresenta-se aqui alguns aspectos considerados relevantes para as análises.

O município de Antonina apresenta todas as 20 metas de acordo com as metas do PNE, e as designa como “Meta Nacional”, no entanto, onde estariam descritas as “estratégias” o município optou por descrever como “Metas do Município”, e é nessa subdivisão que o texto apresenta elementos que tendem a ser de interesse das demandas locais, como por exemplo a Meta 12 “elevar a taxa de matrícula na Educação Superior da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurando a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”, tem como “Metas do Município”: “12.1 Estabelecimento de parcerias com Instituições de Ensino Superior para a elaboração de projetos e cursos tecnológicos que possam contribuir para a melhoria do município”, e ainda “12.2 Contribuir para a implantação de cursos de extensão e capacitação destinados à população local”(ANTONINA, 2015).

Os municípios do litoral do Paraná, em sua maioria não possuem instituição pública de ensino superior⁵⁷, por esse motivo, observar essa meta pode indicar em alguma medida as adequações feitas pelos municípios para atender as demandas locais. No caso de Antonina, como mostrado acima, compreende-se que apesar de não possuir instituição pública de ensino superior e contar com apenas 1 polo de

⁵⁶ A Lei do PME é a nº 1786/2015

⁵⁷ Referindo-se ao território do município, não a dependência administrativa, haja vista que o ensino superior no Paraná é ofertado pelo estado, União e instituições privadas.

apoio⁵⁸ de instituição privada (IPARDES, 2021), o município parece ter, de certo modo, adaptado a meta de acordo com a especificidade local, considerando-se que em alguns municípios vizinhos existem instituições públicas de ensino superior de dependência administrativa do estado e da União, que teoricamente podem contribuir para ao alcance das propostas referentes a essa meta do PME de Antonina.

Morretes, assim como os outros municípios apresenta a meta de elevação de matrículas no ensino superior conforme o PNE, mas no caso deste município destaca-se que o mesmo apresenta apenas 2 polos de apoio de educação de ensino superior, de instituição privada e nenhuma instituição pública que oferte ensino superior (IPARDES, 2021), mas apresenta estratégias que apontam para uma indução do ensino privado, destaca-se a estratégia: “12.2 Divulgar os programas do governo federal de financiamento do ensino superior como PROUNI e FIES nas escolas de ensino médio” (MORRETES, 2015).

Ainda tecendo considerações sobre o que os planos apresentam quanto a meta que diz respeito ao aumento da matrícula no ensino superior, o município de Paranaguá, apesar de replicar a Meta 12 do PNE, definiu estratégias que condizem com a realidade local, haja vista que conta com duas instituições de ensino superior, uma de dependência administrativa do estado e outra da União, levando isso em consideração ao definir as estratégias para essa meta.

Outra questão considerada relevante refere-se a maneira como algumas metas estão descritas no PME de Pontal do Paraná. O município aponta como de responsabilidade do estado algumas das metas, como nos trechos a seguir:

META 8 PME – Esta modalidade não integrará este PME, ficando a cargo do PEE. **Tema Referência PEE:** “Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menos escolaridade no Estado e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) [...]”

META 10 PME – Esta modalidade não integrará este PME, ficando a cargo do PEE. **Tema Referência PEE:** “Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, na forma integrada à Educação

⁵⁸ Polo de educação a distância, ou polo de apoio presencial, é o local devidamente credenciado pelo MEC, no país ou no exterior, próprio para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância (IPARDES, 2021).

Profissional, nos Ensino Fundamental – Fase II e Médio [...]

META 11 PME – Esta modalidade não integrará este PME, ficando a cargo do PEE. **Tema Referência:** “Duplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e expansão no segmento público (PONTAL DO PARANÁ, 2015).

Essa opção aponta para uma tentativa por parte do município de desresponsabilizar-se ou justificar de alguma maneira a ausência da meta no PME, mas em certa medida pode-se considerar que o município adaptou algumas dessas metas ao que parece ser mais apropriado à realidade local (não observando o conteúdo da meta em si, mas seu texto), no entanto, não há menção e não foi encontrado nenhum diagnóstico anterior ao PME.

Diante do exposto, infere-se que de modo geral os planos decenais de educação dos municípios do litoral do Paraná apresentam diretrizes, metas, definições sobre monitoramento e avaliação, financiamento e regime de colaboração, em consonância com as determinações encontradas no PNE, com algumas poucas alterações conforme foi apresentado. Destacam-se alguns aspectos que não aparecem na Lei de alguns PME (conforme apresentado no Quadro 6) e referem-se às:

- a) Diretrizes – Guaraqueçaba, Matinhos e Pontal do Paraná;
- b) Instâncias responsáveis pelo monitoramento e a avaliação – Guaraqueçaba e Pontal do Paraná;
- c) Regime de colaboração – Guaraqueçaba e Pontal do Paraná.

Diante do exposto, considera-se que mais do que estar alinhados ao Plano Nacional, o que se percebe é que os Planos Municipais replicaram em grande parte o PNE 2014-2024, alterando em poucos aspectos questões de acordo com a autonomia e especificidades locais.

Todos esses dados apresentam um panorama dos PME dos municípios do litoral do Paraná da maneira como está documentado e foi aprovado pelos poderes Legislativo e Executivo de cada município, no entanto, a observação dos dados não nos permite inferir se de fato a lei vem sendo cumprida conforme determina, isso porque foge ao escopo e aos objetivos deste trabalho aprofundar nessa questão, ademais, cada um desses recortes poderia desencadear uma nova pesquisa.

Observa-se que, conforme os dados foram sendo organizados e analisados, muitos novos questionamentos surgiram, questionamentos que demandam mais tempo para análise, bem como prescindiriam da aplicação de entrevistas. Não obstante, assim como explanado anteriormente, devido as dificuldades ocasionadas pela pandemia de Covid-19 e o tempo disponível para a construção dessa dissertação, não foi possível fazer uso desse procedimento metodológico.

Diante do exposto, questiona-se até que ponto a falta de estrutura e preparo dos municípios pode ter interferido nos processos de monitoramento de seus planos (ou na falta desse processo). Dando continuidade às análises propostas neste estudo, observa-se a seguir, a participação social nos relatórios de monitoramento e avaliação.

3.7 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME DO LITORAL PARANAENSE

Compreende-se que, para além da aprovação dos Planos Municipais de Educação, é imprescindível para um processo de planejamento democrático que ultrapasse a burocracia e se efetive em âmbito local e nacional, o acompanhamento, monitoramento e a avaliação da execução das metas com ampla participação da sociedade, conforme determina o próprio PNE 2014-2024.

Observadas as definições explanadas anteriormente neste trabalho, atinentes a composição das instâncias de participação social e os segmentos nelas representados, cabe destacar que, os aspectos que serão aqui tratados estão articulados com as considerações expressadas nos itens anteriores.

A tabela 11 apresenta dados referentes aos municípios que apresentaram ou não os relatórios de monitoramento e avaliação.

TABELA 11 - DADOS DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO ESTADO DO PARANÁ

Município	Monitoramento PME	Ano	Avaliação PME	Ano
Antonina	1	2018	0	-
Guaraqueçaba	0	-	0	-
Guaratuba	1	2018	0	-
Matinhos	1	2018	1	2018
Morretes	0	-	0	-

Município	Monitoramento PME	Ano	Avaliação PME	Ano
Paranaguá	1	2018	0	-
Pontal do Paraná	0	-	0	-

FONTE: Elaboração própria com base em Brasil (2020a). Atualizada em 07/06/2021

Conforme pode ser observado na tabela 11, que contém a relação dos municípios que enviaram ao MEC os relatórios de Monitoramento e Avaliação de seus respectivos PME, dos sete municípios que compõem o litoral do Paraná, quatro entregaram o Relatório de Monitoramento (Antonina, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá) e somente um entregou o Relatório de Avaliação (Matinhos). Guaraqueçaba, Morretes e Pontal do Paraná não entregaram nenhum dos dois relatórios.

Para construção desta tabela os dados foram verificados junto à página eletrônica “PNE em movimento” sistematicamente durante a coleta e atualização dos dados desta pesquisa para confirmar se não houve nenhuma mudança, alteração ou algum dado novo. A última consulta foi feita o mês de julho de 2021. Em todas as consultas realizadas durante a pesquisa, os dados encontrados com relação aos municípios do litoral paranaense foram os mesmos.

Todos os municípios do litoral paranaense aprovaram seus respectivos PME no período definido pelo PNE 2014-2024, e possuem uma agenda de trabalho planejando o processo de monitoramento e avaliação, entretanto, não foram encontrados relatórios de monitoramento e/ou avaliação de três entre os sete municípios. A descontinuidade entre a aprovação dos PME e os processos de monitoramento e avaliação pode ser verificada também quando observa-se o contexto nacional, em que grande parte dos municípios brasileiros aprovou seus planos decenais de educação, “entre os municípios brasileiros, a página eletrônica do PNE indica, ainda, a ausência de aprovação do Plano Municipal de Educação (PME) em apenas 3 municípios paulistas” (SCAFF; FERREIRA, 2019, p. 4).

Contudo, quando se trata do monitoramento e da avaliação as informações disponibilizadas mostram “que 2009 municípios brasileiros possuíam relatórios de monitoramento do PME em 2018, o que ultrapassa 1/3 do total de municípios, e 1181 possuíam relatórios de avaliação” (SCAFF; FERREIRA, 2019, p. 5), ou seja, considerando o que foi apresentado, a materialização das metas em nível local pode estar comprometida em 2/3 dos municípios brasileiros.

Ao observar os dados, considera-se a possível relação entre a indução do governo federal, que existia no período de elaboração e aprovação dos planos municipais, mas não na continuidade, no acompanhamento da execução das metas. Ou seja, a extinção da SASE (em 2019), bem como o esvaziamento das funções do FNE⁵⁹, “pode ter comprometido as articulações entre os municípios com vistas a elaborar os monitoramentos de seus planos” (SCAFF; FERREIRA, 2019, p. 5).

A indução do governo federal no momento da aprovação dos PME também é considerada por Nascimento, Grossi Junior e Pereira (2017), que apontam que a grande maioria dos municípios que elaborou o PME no prazo determinado por lei, o fez,

[...] de um lado, pelo processo de indução externa propiciado pelo Ministério da Educação e rigorosamente organizado numa metodologia que além de colocar o município como protagonista do processo nas diversas etapas, por outro lado, destacava as possíveis consequências que poderiam advir do descumprimento deste preceito, como por exemplo, o não acesso às políticas e programas previstos no PAR (Plano de Ações Articuladas), ou implicações neste sentido, sendo este um dado que merece ser analisado com maior aprofundamento em pesquisas posteriores (NASCIMENTO; GROSSI JUNIOR; PEREIRA, 2017, p. 127).

É oportuno sublinhar que, no momento da elaboração e ou adequação de seus planos de educação, os municípios tiveram como suporte e apoio técnico a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). Destaca-se aqui, ainda que de maneira breve, a importância desse órgão para a construção dos Planos decenais nos municípios. A Secretaria foi criada em 2011 como resposta às demandas apontadas durante a Conae 2010 por maior participação de diferentes atores sociais para a construção de um SNE e a necessidade de um sistema de suporte aos planos, tanto para a sua elaboração quanto implementação (DE OLHO NOS PLANOS, 2019).

Para desenvolver seus trabalhos, foi estabelecida parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), e estruturou em 2014 a “Rede de Assistência Técnica SASE/MEC” que em sua primeira fase tinha por objetivo auxiliar na construção dos planos em consonância com o PNE. Para tanto, a rede de apoio

⁵⁹ O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi criado com a finalidade de acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, mas teve suas funções esvaziadas pelo executivo federal após o golpe jurídico parlamentar de 2016 (SCAFF; FERREIRA, 2019).

técnico que tinha em sua composição “avaliadores/as educacionais, supervisores/as e coordenadores/as estaduais, divididos por polos dentro de cada estado” (DE OLHO NOS PLANOS, 2019) e foram criadas comissões de coordenação local de suporte.

Com a aprovação dos Planos Municipais de Educação, para receber o apoio técnico para monitoramento e avaliação dos planos, os municípios tiveram que aderir ao “Termo de Adesão à Assistência Técnica Para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação/SASE/MEC”. De acordo com esse documento, a assistência técnica consistia na formação, orientação e acompanhamento da comissão que instituída pelo município para tal fim, e o município se responsabilizaria por:

- I- Mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de avaliação e monitoramento do PME, conforme previsto em legislação específica ou, na ausência, instituir instância para esta finalidade;
- II- Viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora nas formações oferecidas pela Rede de Assistência Técnica;
- III-Disponibilizar informações referente ao processo de monitoramento e avaliação do PME para divulgação no portal “PNE em Movimento”;
- IV-Indicar um técnico da Secretaria Municipal de Educação como responsável pela interlocução com o avaliador educacional da SASE/MEC.

Os municípios, ao aderirem a assistência técnica oferecida pela SASE, além do ordenamento jurídico que já define as responsabilidades quanto ao monitoramento e avaliação do PME, se responsabilizaram também por instituir, mobilizar e viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora de avaliação e monitoramento do plano, bem como disponibilizar para divulgação as informações referentes ao processo. Todos os municípios que compõem o foco de pesquisa desta dissertação assinaram o Termo de Adesão entre os meses de abril e maio de 2016. Inclusive Guaraqueçaba, Morretes e Pontal do Paraná, sobre os quais não foram encontradas informações sobre a instituição da comissão coordenadora ou equipe técnica de monitoramento e não entregaram seus respectivos relatórios de monitoramento da consecução das metas do PME. No

entanto, preencheram a agenda de trabalho da comissão coordenadora municipal conforme pode ser observado no quadro 13.

Na página eletrônica PNE em Movimento foi possível encontrar a “Agenda de Trabalho da Comissão Coordenadora” de cada um dos municípios. A agenda foi organizada pela Sase e segue as etapas descritas no Caderno de Orientações Para Monitoramento e Avaliação dos Planos, de acordo com a síntese anteriormente apresentada (quadro 4) neste trabalho. Dos municípios que não entregaram o relatório de monitoramento e avaliação as informações retiradas desta agenda foram as seguintes:

QUADRO 13 - SÍNTESE DAS AGENDAS DE TRABALHO DA COMISSÃO COORDENADORA DOS MUNICÍPIOS QUE NÃO APRESENTARAM RELATÓRIO DE MONITORAMENTO E/OU AVALIAÇÃO

Município	Guaraqueçaba	Morretes	Pontal do Paraná
Nº de Ações	24	14	22
Determina Prazos	Sim	Sim	Sim
Responsáveis	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Educação; - Equipe Técnica; - Comissão Coordenadora; - AE Técnico do NRE de Paranaguá; - Conselho do Fundeb 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe Técnica do Município; - Secretaria Municipal de Educação; - Equipe Coordenadora 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsável Técnico do NRE; Equipe Técnica; - Equipe Coordenadora

FONTE: Elaboração própria com base na “Agenda de Trabalho da Comissão Coordenadora”⁶⁰ dos municípios.

Apesar de definir os responsáveis pelas ações de sua agenda de trabalho, de acordo com os documentos, os municípios de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná (quadro 16 e 17) não possuem equipe coordenadora ou equipe técnica instituída, o que denota que, ao menos nestes municípios, o preenchimento da agenda não se materializou em ações para cumpri-la.

Outro aspecto importante é considerar que este processo de planejamento das ações da comissão coordenadora implicaria, ou deveria implicar, na participação da sociedade civil no processo de monitoramento e avaliação dos PME, haja vista que as comissões deveriam ser compostas por sujeitos representantes dos mais diversos segmentos da sociedade. A falta do relatório de monitoramento e avaliação aponta que a definição da agenda de trabalho como parte das estratégias de

⁶⁰ http://simec.mec.gov.br/sase/sase_agenda_comissao_coordenadora_municipio.php?uf=PR

planejamento da educação, nestes municípios, não se materializou em ações de planejamento que viabilizassem o monitoramento dos planos decenais.

QUADRO 14 - SÍNTESE DAS AGENDAS DE TRABALHO DA COMISSÃO COORDENADORA DOS MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM RELATÓRIO DE MONITORAMENTO E/OU AVALIAÇÃO

Município	Antonina	Guaratuba	Matinhos	Paranaguá
Nº de Ações	18	25	35	38
Determina Prazos	Sim	Sim	Sim	Sim
Responsáveis	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigente Municipal de Educação; - Comissão Coordenadora; - Núcleo Regional de Educação; - Equipe Técnica; - AE técnico do NRE de Paranaguá; 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe Técnica de Coordenação de Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação; - Equipe Técnica; - Comissão Municipal de Avaliação do PME; - Secretaria Municipal de Educação; - Fórum Municipal de Educação; - Conselho Municipal de Educação; - Comissão Coordenadora 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigente Municipal de Educação; - Equipe Técnica; - Comissão Coordenadora; - NRE; - Secretaria Municipal de Educação; 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe Técnica de Monitoramento; - Secretaria Municipal de Educação; - Conselho Municipal de Educação; - Comissão Coordenadora; - Fórum Municipal de Educação

FONTE: Elaboração própria com base na “Agenda de Trabalho da Comissão Coordenadora” dos municípios.

Todo esse processo, evidenciado nos documentos disponíveis, demonstra certa organização e esforço por parte dos municípios em cumprir com os preceitos legais, de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos. Em contrapartida, o plano decenal deveria ultrapassar a intenção de cumprir com o ordenamento jurídico, deveria ser um compromisso com a educação, assumido pelo município. Outra constatação relevante, refere-se a importância da SASE no apoio técnico e articulação junto aos municípios, por meio da Rede de Assistência Técnica para a elaboração dos Planos de Educação, que influenciou na elaboração dos PME.

Ao observar as informações dos quadros 13 e 14, percebe-se que as ações tinham prazos definidos para sua realização e, apesar de a maior parte destas, não

informar se os prazos foram ou não cumpridos, considera-se que de certo modo, ainda que para responder as determinações legais, os municípios organizaram suas agendas de planejamento nos moldes dos documentos apresentados pelo MEC por meio da SASE.

Essas inferências mostram que a Sase atuou no cumprimento da articulação, apoio técnico e na coordenação do processo de planejamento educacional. Isso atende em certa medida ao princípio de coordenação federativa, ao menos no processo de elaboração dos planos. Nesse sentido a União exerceu seu papel na definição das orientações da educação nacional, ao dar apoio aos entes subnacionais na elaboração de seus planos. A importância desse processo de indução por parte do governo federal, está no fato de fornecer subsídios e apoio aos municípios, ao passo que, somente descentralizar a política e delegar a função legal de elaboração dos planos de acordo com as especificidades locais, não contempla a realidade organizativa de muitos dos municípios brasileiros, sendo assim,

[...] é preciso também ter presente que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, lhes conferir autonomia, deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. (SAVIANI, 2014, p. 56).

Nessa perspectiva, articular as ações na elaboração dos planos subnacionais por meio de coordenação federativa é uma forma de fortalecer as instâncias locais. Em contrapartida, ainda que orientados tecnicamente pela Sase, essa constatação não permite inferir até que ponto os municípios tiveram os meios (recursos materiais, políticos, tempo, sujeitos, mobilização), para elaborar seus PME de forma a garantir a leitura, discussão, reflexão crítica das condições e necessidades locais e contemplar a obrigatoriedade de alinhamento das diretrizes, metas e estratégias ao PNE 2014-2024, tudo isso com a participação da sociedade civil nesse processo.

Ademais, desde o ano de 2016 com as mudanças ocorridas no cenário político, econômico e social do país que, como já tratado neste trabalho, alterou significativamente a forma de condução estatal das políticas sociais, a SASE sofre um esvaziamento até sua extinção no ano de 2019. Por meio de Decreto, o ex-ministro Ricardo Vélez Rodrigues extinguiu o órgão e transferiu as competências

para a Secretaria de Educação Básica (SEB), “sem qualquer garantia da continuidade da rede de assistência que assessoria o monitoramento e a avaliação dos planos de educação dos governos subnacionais” (SANTOS, 2020, p. 26).

Evidencia-se, dessa forma, que o apoio técnico e a articulação fornecidos pela Sase durante a elaboração de seus planos decenais de educação não tem continuidade nos processos de monitoramento e avaliação, tal constatação pode ser confirmada pelos dados contidos nos quadros apresentados a seguir.

De acordo com a proposta da pesquisa, tendo por objetivo identificar as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos PME e a participação da sociedade nesse processo, o que se observou durante a análise dos relatórios foi a composição das comissões responsáveis pelo processo de monitoramento, e não as metas e seus resultados. Os relatórios de monitoramento e avaliação que foram entregues ao MEC, apontam como responsáveis pelo monitoramento os integrantes das comissões Coordenadora e Técnica de monitoramento. O quadro 15 apresenta os municípios que possuem decreto ou portaria de instituição dessas comissões.

QUADRO 15 - COMISSÃO COORDENADORA E EQUIPE TÉCNICA DE MONITORAMENTO DOS PME

Municípios	Comissão Coordenadora de Monitoramento	Equipe Técnica de Monitoramento
Antonina	Decreto nº 235/2018	Decreto nº 235/2018
Guaraqueçaba	Não possui relatório	Não possui relatório
Guaratuba	Portaria nº 10871/2018	Portaria 10872/2018
Matinhos	Decreto nº 406/2016	Decreto nº 561/2017
Morretes*	Não possui relatório	Não possui relatório
Paranaguá	Sem informações	Decreto nº 302/2017
Pontal do Paraná	Não possui relatório	Não possui relatório

Fonte: Elaboração própria com base nos dados retirados dos Relatórios de Monitoramento dos Planos Municipais de Educação. *Morretes não apresentou Relatório de Monitoramento, entretanto possui um decreto municipal que institui uma comissão permanente. Decreto nº 158/2018.

Quanto a Comissão Coordenadora apenas três dos sete municípios apresentaram por meio de decreto (2) ou portaria (1) a criação da mesma. E 4 apresentaram decreto (3) ou portaria (1) de criação da Equipe Técnica.

Apesar de não ter entregue o relatório de monitoramento, o município de Morretes possui um decreto municipal⁶¹ do ano de 2018, que institui uma comissão permanente de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação. Entretanto, a legitimação conferida ao processo de monitoramento por meio do decreto, não garantiu seu cumprimento no município.

A criação da comissão coordenadora e da equipe técnica de monitoramento do PME é prerrogativa da gestão local e deve ser normatizada de modo a incluir em sua composição diferentes instâncias e segmentos sociais presentes no município. No entanto, mesmo com autonomia deliberativa sobre a organização das instâncias responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PME, os municípios de Guaraqueçaba, Morretes e Pontal do Paraná não apresentam dados sobre a instituição da comissão coordenadora e equipe técnica, bem como não entregaram o monitoramento de seus planos decenais de educação.

Os municípios que apresentam normatização e composição da comissão coordenadora e equipe técnica de monitoramento e avaliação dos seus PME são: Antonina, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá (este último não apresenta composição da comissão coordenadora). Os quadros com o detalhamento da comissão coordenadora e a equipe técnica podem ser observados nos apêndices 4 e 5.

Apresenta-se aqui a análise empreendida sobre os segmentos sociais representados em cada um dos quatro municípios que entregou o relatório de monitoramento das metas e estratégias do PME.

Cabe salientar que o relatório de monitoramento do PME de Paranaguá apresenta o nº 116/2017 como identificação da Comissão Coordenadora de Monitoramento, no entanto não há definição sobre tratar-se de decreto, portaria ou outra forma de normatização, e ao pesquisar por esse número não consta nada que tenha relação com o monitoramento do PME do município.

Ao observar os três municípios que definiram a composição da comissão coordenadora de monitoramento, Antonina é o que define maior número de grupos representando os segmentos sociais. Entre a comissão coordenadora e equipe técnica de monitoramento de Antonina estão representados todos os Grupos de segmentos sociais, conforme agrupamento proposto nesse trabalho, incluindo a

⁶¹ Decreto nº 158/2018. Disponível em: <http://morretes.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/DECRETO-158-PLANO-MUNICIPAL-DE-EDUCACAO.pdf>

sociedade política e sociedade civil no processo de monitoramento realizado pelo município no ano de 2018, como pode ser observado no quadro 16.

QUADRO 16 - GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE ANTONINA

COMISSÃO COORDENADORA Decreto 235/2018	EQUIPE TÉCNICA ANTONINA Decreto 235/2018
Grupo I - Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares	Grupo I - Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares
Grupo II - Sujeitos vinculados à rede estadual de ensino	Grupo II - Sujeitos vinculados à rede estadual de ensino
Grupo III – Sujeitos vinculados às instâncias colegiadas *(APMF Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino)	Grupo IV - Sujeitos vinculados à rede privada
Grupo IV - Sujeitos vinculados à rede privada	Grupo V - Sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos * (Conselho do Fundeb)
Grupo VI - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal	Grupo VI - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal
Grupo VII – Sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal	Grupo VII – Sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de monitoramento de Antonina.

Trata-se do município que apresenta maior variedade de segmentos sociais representado no processo de monitoramento do PME, o que indica a possibilidade de empoderamento local na medida que, tomou-se nesse trabalho o poder local como a materialização da participação da sociedade civil local na política pública de planejamento educacional no município, o poder encontra-se na autonomia que o município tem de implementar canais de participação da sociedade para o monitoramento do PME.

Entretanto, outros aspectos precisam ser observados. Não foram encontradas informações sobre o processo de elaboração do PME, desse modo não foi possível determinar se houve ou não participação da sociedade civil. No que concerne à articulação com o PNE 2014-2024 (quadro 12), o PME de Antonina atende a todos os aspectos observados. Quanto as definições do PME sobre o monitoramento e a avaliação, considera-se que, ao apresentar o CME como uma das instâncias responsáveis pelo processo o PME sinaliza a possibilidade de participação da sociedade civil, no entanto, a composição da comissão coordenadora (apêndice 5) e equipe técnica (apêndice 4) responsáveis pelo monitoramento realizado no município, não incluem o CME. Com relação ao FME, o

plano do município cita a instância, no entanto não foi encontrado nenhum instrumento legal que o institua.

O município de Guaratuba publicou no ano de 2018 duas portarias definindo a composição da comissão coordenadora e da equipe técnica de monitoramento do PME. Publicadas em Diário Oficial do Município⁶² em 13 de junho de 2018, as Portarias nº 10.871 e 10.872 datam de 11 de junho de 2018 e apresentam a composição disposta nos apêndices 4 e 5. O quadro 17 mostra a síntese dos grupos de segmentos sociais representados na comissão coordenadora e equipe técnica que participaram no processo de monitoramento do plano.

QUADRO 17 - GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE GUARATUBA

COMISSÃO COORDENADORA Portaria 10.871/2018	EQUIPE TÉCNICA Portaria 10.872/2018
Grupo I - Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares	Grupo I - Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares
Grupo II - Sujeitos vinculados à rede estadual de ensino	Grupo VI - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal
Grupo IV - Sujeitos vinculados à rede privada	
Grupo VI - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal	

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de monitoramento de Guaratuba.

De acordo com o quadro apresentado, destaca-se que, com exceção da presença do Grupo IV que representa os segmentos vinculados à rede privada, na comissão coordenadora, a comissão e equipe contemplam em sua maioria, os segmentos que estão vinculados à rede municipal e estadual em vinculação direta nas unidades escolares e vinculados à órgãos da administração pública.

Entre os municípios pesquisados, Guaratuba é um dos que apresenta maior organização do seu planejamento. O PME atende a todos os aspectos observados no quadro 12 referente a articulação com o plano nacional, o relatório de monitoramento apresenta um breve histórico da elaboração do PME que permite observar a participação da sociedade civil no processo de sua construção, possui

⁶² Diário Oficial Atos Normativos do Poder Executivo – Edição Digitalizada nº 515 – Guaratuba, 13 de Junho de 2.018 – ANO XII – 92 Págs.

CME instituído e sua composição, instituiu comissão coordenadora e equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME, com relação ao FME, o plano do município cita a instância, no entanto não foi encontrado nenhum instrumento legal que o institua.

O município de Matinhos em seu PME cita o Conselho Municipal como responsável juntamente com a Secretaria Municipal de Educação por convocar reuniões do Fórum Municipal de Educação, mas não define claramente quais as instâncias responsáveis pelo monitoramento e a avaliação. No entanto, a Comissão coordenadora de Matinhos foi instituída por meio do Decreto 406/2016 e os relatórios de monitoramento e o de avaliação foram entregues no ano de 2018, como apontado na tabela 11. É possível observar no quadro 18 os segmentos sociais que participaram dos processos de monitoramento e avaliação, de acordo com os documentos analisados.

QUADRO 18 - GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE MATINHOS

COMISSÃO COORDENADORA Decreto 406/2016	EQUIPE TÉCNICA Decreto 561/2017
Grupo IV - Sujeitos vinculados à rede privada	Grupo I - Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares
Grupo V - Sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos * (Conselho Tutelar)	Grupo VI (sociedade política) - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal
Grupo VI - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal	
Grupo VII (sociedade política) – Sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal	

Fonte: Elaboração Própria com base no relatório de monitoramento de Matinhos

Observa-se que, diferentemente do processo de elaboração do PME, nos processos de monitoramento e avaliação (Matinhos entregou ambos os relatórios em 2018), a composição das comissões coordenadora e equipe técnica de monitoramento não envolve tantos segmentos sociais. A comissão coordenadora não apresenta nenhum representante dos Grupos I e II que se referem aos segmentos vinculados as redes municipal e estadual em atuação direta nas unidades escolares, mas contempla a representação da rede privada, o que demonstra incoerência na composição da comissão coordenadora.

No contexto das análises apresentadas anteriormente, Matinhos é o município que apresenta com maior detalhamento o processo de elaboração do PME. De acordo com os documentos analisados o processo de elaboração do plano contemplou o preceito da participação da sociedade na definição das políticas públicas, indicando a ação do poder local em favor da gestão democrática da política de planejamento educacional no município, por meio da instituição de canais de participação da sociedade. Dos aspectos observados no quadro 12 atinentes à articulação do PME com o plano nacional, o plano do município não apresenta diretrizes, mas atende aos outros aspectos. Possui CME e FME (normatizado pelos Decretos nº 324/2014 e 406/2016) instituídos e sua composição, instituiu equipe técnica e comissão coordenadora de monitoramento.

O monitoramento do PME de Paranaguá foi entregue ao MEC em 2018 e apresenta como responsável a Equipe Técnica. O quadro 19 mostra uma síntese com os grupos de segmentos sociais representados nessa equipe.

QUADRO 19 – GRUPOS QUE PARTICIPARAM NO MONITORAMENTO DO PME DE PARANAGUÁ

EQUIPE TÉCNICA Decreto 302/2017
Grupo I - Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares
Grupo VI - Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de monitoramento de Paranaguá

O quadro apresentado demonstra que, de acordo com o relatório de monitoramento de Paranaguá, somente dois grupos de segmentos sociais tiveram representação, os sujeitos que de alguma maneira tem atuação direta nas unidades escolares e órgãos da administração pública. Considera-se que, o monitoramento foi realizado essencialmente por sujeitos e segmentos ligados a educação e administração municipal, não contemplando a participação dos demais segmentos da sociedade civil.

De modo geral, Paranaguá apresenta organização do seu planejamento, tendo em vista que, o PME atende a todos os aspectos observados no quadro 12 referente a articulação com o plano nacional, os dados apresentados sobre a elaboração do PME permitem observar a participação da sociedade civil no

processo de sua construção, possui CME instituído e sua composição, instituiu equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME mas não foi encontrada legislação instituindo a comissão coordenadora, de acordo com o relatório de monitoramento a responsável pelo monitoramento foi “a Secretaria Municipal de Educação, através da equipe técnica instituída pelo decreto 302/2017” (PARANAGUÁ, 2018, p. 5). O município tem FME instituído pela lei do PME e normatizado pela Lei nº 3.678/2017 e Decretos 661/2018 e 912/2018.

Almejando concluir as análises e responder as perguntas anteriormente feitas e que nortearam a realização desta pesquisa, o quadro 20 apresenta as informações atinentes ao quantitativo dos grupos de segmentos da sociedade que são representados nos relatórios de monitoramento dos municípios do litoral paranaense.

QUADRO 20 – GRUPOS REPRESENTADOS NOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE

Participação social	Comissão Coordenadora	Equipe Técnica
Grupo I	2 municípios	4 municípios
Grupo II	2 municípios	1 município
Grupo III	1 município	0
Grupo IV	3 municípios	1 município
Grupo V	1 município	1 município
Grupo VI	3 municípios	4 municípios
Grupo VII	2 municípios	0

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de monitoramento dos municípios de Antonina, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá.

Cabe salientar, conforme apresentado anteriormente, que foram encontrados os relatórios de monitoramento de quatro municípios (Antonina, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá), desses, todos apresentam equipe técnica de monitoramento, mas os dados atinentes à comissão coordenadora de monitoramento são apresentados por três destes municípios (não foram encontrados dados sobre a comissão coordenadora de Paranaguá).

Quanto a análise dos dados gerais da comissão coordenadora dos municípios de Antonina, Matinhos e Guaratuba, sua composição se dá da seguinte maneira: Grupo I - sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares, tem representação em 2 municípios, o Grupo II - sujeitos vinculados à rede estadual de ensino, tem representação em 2 municípios, o Grupo

III – sujeitos vinculados às instâncias colegiadas, tem representação em apenas 1 município, o Grupo IV - sujeitos vinculados à rede privada, com representação em 3 municípios, o Grupo V - sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos, com representação em apenas 1 município, o Grupo VI - sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal, tem representação em 3 municípios e o Grupo VII – sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal em 2 municípios.

Observa-se que na comissão coordenadora os grupos que aparecem em 100% dos relatórios são o IV – sujeitos com vinculados à rede privada e VI – sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas três esferas de governo. Enquanto que os grupos III e V que representam os segmentos vinculados às instâncias colegiadas, conselhos, sindicatos, segmentos estes que devem, teoricamente, ser menos vinculados à gestão pública municipal, aparecem em apenas 1 município.

Analisando a composição das equipes técnicas, representada no quadro 20, é nitidamente perceptível a presença dos grupos I - sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares e IV - sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal, em 100% dos municípios pesquisados, bem como a ausência dos grupos III - sujeitos vinculados às instâncias colegiadas e VII - sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal.

Isso pode ocorrer devido ao fato de que a atribuição da equipe técnica, de acordo com o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016), é atuar no levantamento e sistematização de dados e informações referentes ao PME, para contribuir para que as proposições da comissão de monitoramento sejam respaldadas por fontes oficiais em sintonia com o poder legislativo do município. Sendo assim, não se trata de um trabalho propositivo, deliberativo.

Com a análise dos dados apresentados é possível observar que as comissões envolveram segmentos da sociedade dos sete grupos descritos, demonstrando que, para além dos gestores públicos, o monitoramento envolveu a participação de vários segmentos da sociedade. Por outro lado, os segmentos que representam os sujeitos vinculados às instâncias colegiadas, conselhos, sindicatos entre outros, tem pouca representação na participação do monitoramento dos PME.

Atenta-se para o fato que, apesar de o PME dos municípios de Antonina, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá apresentarem o Conselho Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Educação (com exceção do PME de Antonina) como instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos PME (quadro 11), na composição da Comissão de monitoramento do plano nenhum dos municípios incluiu as duas instâncias.

Poder local na perspectiva de análise desse trabalho, foi tomado como a participação efetiva da sociedade civil local na política pública de planejamento educacional no município. Incluindo todos os processos que envolvem os PME, desde a sua elaboração, até o acompanhamento e fiscalização. Nessa perspectiva, o poder encontra-se na autonomia que o município tem de implementar canais de participação social, por meio dos processos atinentes aos planos decenais de educação.

Encontra-se também na possibilidade de elaboração de um plano de educação que não se limite somente pelas definições do plano nacional, que ultrapasse a sua reprodução, potencialmente atendendo as demandas educacionais do município, da sociedade local e suas especificidades. Durante a realização da pesquisa buscou-se compreender de que maneira os entes federativos municipais lidam com o planejamento da educação, consideradas suas incumbências enquanto ente federado. O que se observa é que a autonomia municipal propagada pela CF de 1988 não condiz com os dados encontrados. Tal inferência se deve ao fato que, nem todos os municípios entregaram relatório de monitoramento de seus planos e os que entregaram apresentam, pouca ou nenhuma representação de segmentos da sociedade civil local, que não possuam vinculação à gestão pública municipal.

Considera-se que o planejamento é processo e que, historicamente ele não se dá de maneira neutra, nem linear. Não é conceituado de forma espontânea por um caráter democrático e de participação da sociedade. Trata-se de um conceito construído por meio de luta política ao longo da história da república brasileira (FERREIRA, 2014). Os embates pela autonomia do planejamento são amplos e para conhecer a orientação dominante na concepção e prática do planejamento é necessário compreender as correlações de forças que compõem essa luta (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020).

O planejamento é aqui concebido como prática que perpassa a ação do Estado, e trata-se de um processo com dimensões técnicas e políticas, objeto de

lutas e permeado de contradições em suas concepções. Sendo assim, os processos de construção dos planos decenais, nacional e subnacionais de educação, assim como a continuidade no acompanhamento, monitoramento e na avaliação, são permeados pela correlação de forças no âmbito do Estado.

O monitoramento e a avaliação são partes integrantes da dimensão do planejamento enquanto processo. Nesse sentido, considera-se que os municípios ao aprovarem seus planos de educação e elaborarem posteriormente as agendas de trabalho para o monitoramento e avaliação, ainda que por meio da indução do governo federal, cumpriram em parte com a dimensão técnica do planejamento, ao organizar suas ações. Contudo o empoderamento local não pode ser considerado quando não se tem dados sobre os processos de sua elaboração, da participação ou não da sociedade civil. E mesmo ao se considerar a dimensão técnica do planejamento, os municípios que não entregaram seus relatórios de monitoramento não construíram um planejamento efetivo, pois não foram realizadas todas as etapas do processo. Sendo assim, a possibilidade de materialização das metas do plano, enquanto resultado desse planejamento está ameaçada.

Cabe considerar que a participação da sociedade civil no processo de planejamento educacional nos municípios é também uma conquista que está em pauta nas políticas após muitos embates, disputas. Não se pode negligenciar essa questão, pois, se hoje é possível pesquisar a participação da sociedade civil no acompanhamento de uma política tão importante como a educacional, dentro do município, é porque houve luta e não se pode aceitar retrocessos.

Contudo, é necessário ponderar que tais questão indicam, no que concerne a elaboração, monitoramento e avaliação dos planos governamentais, a participação da sociedade civil, apesar de cada vez mais propagada pelos governos na definição das políticas, pode ser utilizada apenas como instrumento de legitimação das ações de decisões já previamente tomadas no âmbito estatal (CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016). E com isso não há fortalecimento do poder local, ou participação social efetivamente.

A complexidade da questão do poder local poder ser observada ao considerar a organização federativa brasileira que define a articulação e cooperação entre os entes, mas que não possui políticas, órgãos, regras bem definidas de como esse regime deve ocorrer, o que o inviabiliza em certa medida, sob a perspectiva

que são poucos os municípios que possuem capacidade técnica, financeira, política de se organizar sem a indução do governo federal, da União.

Ao considerar que no momento da elaboração dos PME do litoral do Paraná, a indução do governo federal promovida pela SASE contribuiu para que os municípios aprovassem seus planos, mas que nos processos de monitoramento e avaliação isso não se repete, cabe ponderar em que medida esses municípios estavam de fato preparados para aprovarem seus planos levando em consideração as realidades locais. Ou seja, a indução do governo federal no momento da elaboração e aprovação dos PME foi decisiva para o processo de planejamento local. Em contrapartida, a autonomia local é fator determinante para a possibilidade de um planejamento que se efetive e corresponda às necessidades locais, fortalecendo e empoderando o município.

A falta de normatização específica de um regime de colaboração federativa na educação incide na possibilidade de materialização das políticas, e os dados permitem fazer essa leitura. Oliveira e Ganzeli (2013) apontam que, para que possa incidir na educação, a própria estrutura federativa do Estado brasileiro precisa da criação de estruturas de gestão intergovernamental e da institucionalização de relações entre os entes federados.

O debate sobre a necessidade de articulação e cooperação entre os entes na condução das políticas públicas para a educação já era questão central do documento base das Conferências Nacionais de Educação 2010 e 2014. No entanto, ainda hoje não há essa articulação e cooperação.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa dedicou-se a conhecer o planejamento educacional em âmbito municipal, após a aprovação do PNE 2014-2024, por meio da análise nos planos decenais de educação, da definição, ou não, de canais de participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos PME, bem como da presença de instâncias representativas da sociedade civil nestes relatórios, no âmbito das relações do poder local.

Com o intuito de atender aos objetivos da pesquisa, discutiu-se inicialmente como as proposições do modelo federativo brasileiro, no que se refere as relações intergovernamentais, interferem no poder local e no planejamento educacional. A contextualização do federalismo brasileiro possibilitou observar, dentro de seu contexto, as relações estabelecidas entre a União e o Município. É a definição do município como ente federado, com competências próprias e compartilhadas, colocadas pela CF/1988, que incide na forma de organização das políticas nos municípios, oportunizando dentro dos limites constitucionais propostos, o exercício do poder local.

Analisando as possibilidades de empoderamento local por meio do desenho federativo brasileiro somado a proposta de participação colocada desde os anos de 1990, considera-se que, o ente federativo municipal se configura como executor das políticas e sua autonomia está restrita a algumas decisões quanto à implementação e acompanhamento em âmbito local, mas a definição das políticas sociais, especificamente a de planejamento educacional, se dá no âmbito da União, ou seja, de modo vertical em um processo não linear.

Somado a isso, a participação proposta desde os anos de 1990 cunhada nos objetivos neoliberais, configurou-se em um modo de responsabilização da sociedade pela execução das políticas sociais, revestido de participação, de autonomia, quando na verdade legitimou e fortaleceu o poder da União e não do município, já que é no âmbito local que as políticas se materializam, mas nem todos os cidadãos conhecem a estrutura federativa, menos ainda as atribuições de cada ente federativo. Como apontado na primeira seção, em um país federativo, a divisão de poderes entre os entes precisa de autonomia e interdependência, pois quando se trata especificamente do âmbito educacional, é na distribuição de competências que as relações intergovernamentais deveriam se dar, o que não ocorre.

Como bem demarcado pelos autores abordados neste estudo, a falta de coordenação cooperativa e articulação da União é característica da forma como vem se delineando o federalismo brasileiro, ou seja, não é exclusividade do governo Bolsonaro a retirada da União de responsabilidades a ela incumbidas. No entanto, é no governo Bolsonaro que as poucas iniciativas no sentido de articular a coordenação cooperativa e as relações intergovernamentais, empreendidas por governos anteriores, foram retiradas, denotando retrocessos em processos que historicamente ainda não são consolidados.

Pode-se exemplificar tal afirmação por meio da ação do governo federal de extinguir a Sase, conforme tratado ao longo da pesquisa. Entende-se que se trata do projeto societário ao qual a política deste governo atende, que também não é exclusividade dele, mas que apresenta proporções de destruição das conquistas sociais sem precedentes desde a retomada da democracia no Brasil.

Diante disso, salienta-se que, nesse contexto em que as próprias estruturas administrativas da União se encontram em desmonte no que se refere a organização da cooperação federativa nas políticas sociais, os municípios que comparativamente possuem menos recursos, estrutura, autonomia ou meios suficientes para dar conta de se articular, não materializam o planejamento de acordo com as definições legais. É possível considerar, como exemplo, o município de Pontal do Paraná, um dos municípios que não apresentou relatório de monitoramento do PME, é o município mais novo dentre os pesquisados, com autonomia administrativa desde 1997, que prescinde das relações intergovernamentais para dar suporte.

Diante do exposto, considera-se que o desenho federativo brasileiro, mais do que determinar o município ente federado possibilitando certa autonomia na execução das políticas em âmbito local, sua importância está diretamente relacionada as relações intergovernamentais cooperativas, haja vista a interdependência mantida entre União, Estados e Municípios, ou seja, a não concretização dessas relações interfere diretamente na materialização das políticas que prescindem dessa cooperação, como é o caso dos planos decenais de educação, tanto o nacional quanto os subnacionais.

Observar se os PME preveem o regime de colaboração é importante no bojo das relações federativas. No entanto, só prever o regime de colaboração não o torna concreto, tendo em vista que é necessário instituir instâncias permanentes de colaboração e cooperação entre os entes. Nesse sentido, o PNE define o regime de

colaboração entre os entes visando o alcance de suas metas, nos sete parágrafos do Art. 7º, mas não institui nenhum canal que a viabilize. O mesmo ocorre nos PME pesquisados, cinco dos sete municípios aqui abordados definem o regime de colaboração entre os entes em seu PME, mas não instituem nenhuma instância, instrumento ou semelhante que propicie sua efetivação.

O planejamento é um meio racional de orientar a ação do Estado, que se constitui em um processo político, técnico e contínuo, permeado por contradições em suas concepções. A materialização dos planos de educação envolve a dimensão do planejamento enquanto processo. Constituído por dimensões políticas e técnicas, é o plano que instrumentaliza o processo de planejamento.

A análise da participação da sociedade na política de planejamento em nível local aqui empreendida partiu da perspectiva de análise do poder local observado sob condições democráticas. Sob esse enfoque, a dinâmica de análise do poder local é pautada na sociedade civil e sua relação com a sociedade política. Nesse sentido, a presença de eixos, de canais, de instâncias de participação social instituídas por meio dos PME e relatórios de monitoramento dos municípios indica a possibilidade de exercício do poder local.

O poder está, nesta perspectiva, na autonomia que o município tem – desde a CF/1988 e posteriormente as reformas dos anos de 1990 que descentralizaram a execução das políticas sociais – de instituir canais de participação social por meio dos PME, bem como a possibilidade de elaboração de um plano que contemple as demandas locais, em alinhamento com o plano nacional, mas que não seja uma reprodução do mesmo.

Ao analisar os dados dos municípios do litoral paranaense encontrados durante a realização desta pesquisa, buscou-se observar os seguintes aspectos: o PME do município apresenta o histórico da sua construção? Se sim, quais os segmentos sociais representados e se o processo se deu de maneira a incluir a sociedade civil na elaboração do PME? O PME se configura em um plano executivo de governo, contrário ao que se propõe, ou foi construído por meio de processo participativo? O plano determina canais que propiciem o empoderamento local por meio da participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação? O município entregou o relatório de monitoramento e/ou avaliação da consecução das metas e estratégias do plano? Possui normatização instituindo CME, FME, Comissões de Monitoramento e Avaliação?

Os dados obtidos por meio da pesquisa apontam que todos os municípios do litoral paranaense elaboraram seus PME dentro do prazo legalmente definido pelo PNE. A análise dos Planos Municipais de Educação do litoral do Paraná, no que concerne à existência de eixos de incentivo à participação da sociedade civil nos processos de monitoramento e avaliação, aponta que, ainda que de maneira fragmentada, já que quatro dos sete municípios não apresentam informações quanto aos processos participativos atinentes à sua elaboração, e nem todos os municípios apresentam de forma objetiva as instâncias responsáveis pelos referidos processos. Os PME definem a participação social como elemento necessário ao monitoramento e avaliação, no entanto nem todos os municípios normatizam tais canais de participação.

Observou-se que o Poder Legislativo é o segmento que aparece na maior parte dos PME como integrante do processo de monitoramento, sendo que em dois municípios é o único segmento, o que denota a prevalência do poder legislativo municipal sobre as instâncias da sociedade civil nas definições dos PME quanto ao monitoramento e a avaliação.

O mesmo processo compreendido na elaboração dos planos decenais não ocorre com o acompanhamento e monitoramento. Dos sete municípios analisados, quatro apresentam relatório de monitoramento das metas e estratégias do PME, o que significa que, proporcionalmente, aproximadamente 43% dos municípios analisados não entregaram relatório de monitoramento.

Nos municípios que possuem comissão coordenadora e equipe técnica de monitoramento, sua composição demonstra participação de diferentes segmentos da sociedade, entretanto, a representação de segmentos sociais vinculados a instâncias colegiadas, conselhos, sindicatos, segmentos estes que devem, teoricamente, aparecem em apenas um município.

A participação da sociedade civil local no processo de planejamento, desde a elaboração, até o monitoramento e a avaliação dos PME, parte também da dimensão política do planejamento, do projeto da gestão municipal. Desse modo, considera-se que mais que inserir a participação da sociedade no planejamento educacional, trata-se de propiciar canais efetivos para tal participação. Compreende-se que é um processo complexo, que prescinde de organização, de uma gestão com princípios democráticos, que demanda esforços, e precisa ser construído paulatinamente.

As conferências municipais de educação, a exemplo das Conaes em nível nacional, fortalecem os processos democráticos e participativos e servem de espaço de debates e disputas, e de educação para a participação. No entanto, não foram encontrados dados a respeito da realização de conferências municipais de educação após a aprovação dos PME.

Outra possibilidade a ser considerada, é que os PME tenham se tornado documentos que não passaram de atendimento às determinações exigidas por lei, materializaram-se pouco ou nada, e, sendo assim, não houve por parte dos municípios esforços para monitorar e mensurar a execução de metas.

Verificou-se que entre os municípios que não apresentaram o relatório de monitoramento do PME, apesar da proximidade geográfica, não há um perfil padrão. Por outro lado, alguns aspectos podem ser identificados como convergentes no que se refere principalmente a: não instituição de instâncias de participação da sociedade civil; não apresentam informações sobre o processo de elaboração do PME; não constituição de comissão coordenadora e equipe técnica de monitoramento e avaliação.

A esse respeito cabe salientar que o “Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação” orienta que nos municípios em que não tenham sido previstas – no PME ou por meio de ato legal – as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação, a secretaria de educação pode considerar os integrantes da comissão coordenadora e a equipe técnica que organizou o processo de elaboração ou adequação do plano aptos a realizar o processo.

No entanto, nos municípios que não foram encontrados dados referentes a constituição da comissão coordenadora e equipe técnica de monitoramento e avaliação, também não se localizou informações quanto à comissão que organizou o processo de elaboração dos PME. O mesmo se repete com a falta de informações de FME instituído, normatizado. Sendo assim, esses municípios não realizam o planejamento da educação municipal como exercício de empoderamento local, sob uma perspectiva pautada na sociedade civil e sua relação com a sociedade política.

Diante do exposto, considera-se que os dados apontam, nos municípios foco desta pesquisa sobre os quais não foram localizados dados acerca da construção do PME, nem da realização do monitoramento da consecução das respectivas metas e estratégias (Guaraqueçaba, Morretes e Pontal do Paraná) o plano pode ser

caracterizado como um plano do executivo de governo, contrário as determinações propostas no PNE 2014-2024. Além do que já foi até aqui exposto, essa inferência justifica-se ao considerar o não cumprimento do que os próprios PME determinam no que concerne a divulgação do plano e progressiva realização de seus objetivos e metas (art. 4º dos PME de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná). Tendo em vista que, nesse sentido, o poder local, no planejamento da política educacional municipal, não se constitui sob o viés democrático de participação da sociedade civil.

Observa-se, no entanto, que entre os municípios pesquisados, Guaraqueçaba é o que apresenta menor população e menor IDHM, de acordo com os dados apresentados na tabela 8 deste estudo. Este dado somado a um PME pouco estruturado, sem definir canais de participação da sociedade civil, indica que a dificuldade apresentada pelo município em gerir a política de planejamento educacional de forma democrática, com a participação da sociedade civil, pode ser somente uma parte das dificuldades e problemas administrativos das demais políticas sociais.

Pontal do Paraná, por sua vez é o município mais novo da região litorânea do estado do Paraná, que vem se organizando administrativamente desde o ano de 1997 (tabela 8) e, os dados, bem como a ausência deles, indicam que apesar da autonomia administrativa conferida pelo *status* de município, e das responsabilidades enquanto ente federativo, não conseguiu organizar seu planejamento educacional de modo a contemplar as definições do PNE 2014-2024.

Sendo assim, considera-se que não há mecanismos de empoderamento local, na medida em que não há participação da sociedade civil nas deliberações e acompanhamento da política de planejamento educacional nestes municípios.

Destaca-se a limitação das páginas eletrônicas dos municípios que não disponibilizam os documentos com detalhamento do processo de elaboração dos planos, fator que dificultou a construção das análises quanto a participação da sociedade na elaboração dos PME, bem como denota falta de compromisso com a transparência do processo. Matinhos é o único município que apresenta com detalhes o processo de construção do plano decenal por meio do seu Jornal Oficial (como tratado anteriormente, equivale ao Diário Oficial no referido município).

O que se observa, assim como apontado anteriormente quando tratado sobre o planejamento, é a fragilidade dos planos educacionais, tendo em vista que os PME dos municípios pesquisados demonstram descontinuidade no processo do

seu acompanhamento e monitoramento. Tal inferência se deu ao observar que todos os municípios compreendidos como foco deste estudo, elaboraram seus respectivos PME dentro do prazo estipulado pelo PNE. Entretanto, o mesmo não se verifica com o processo de monitoramento, parte constituinte da política de planejamento.

No que se refere as instâncias de participação citadas pelos PME, todos os municípios possuem CME instituído, e de modo geral, sua composição nos sete municípios, contempla vários segmentos da sociedade, oportunizando a representatividade social nas relações intermediadas pelo CME entre a sociedade civil e sociedade política. Entretanto apenas dois municípios instituíram o FME, e quanto a sua composição, considera-se que contempla todos os grupos de segmentos sociais, incluindo sociedade política e civil, indicando a possibilidade desta instância propiciar a participação da sociedade no planejamento da educação em âmbito local e consequentemente é um indício de empoderamento local.

É oportuno destacar que nenhum dos municípios que entregou o relatório de monitoramento definiu o CME e o FME como integrantes da comissão coordenadora e equipe técnica, desse modo, a participação social por meio destas instâncias não se faz presente nos relatórios de monitoramento.

Não foram encontradas informações da realização de Conferências Municipais de Educação ou Audiências Públicas após a aprovação dos PME. É pertinente considerar que, sendo os FME, as Conferências e Audiências Públicas, importantes espaços institucionalizados de participação, de mediação das relações entre sociedade civil e sociedade política nas deliberações e acompanhamento da política, a falta de informações indica que os processos de exercício da participação social estão comprometidos, tendo em vista que os PME já estão no seu sétimo ano.

De modo geral, considera-se que, em todos os municípios houve preocupação da gestão municipal em cumprir com as determinações instituídas pela legislação federal quanto a elaboração dos PME, o que demonstra a função de execução da política, ainda que com indução do governo federal, por meio da Sase. Esse fato pode ser considerado um avanço, já que é por meio do PNE 2014-2024 que pela primeira vez os municípios se organizaram dessa forma no planejamento da educação municipal, ainda que o mesmo não se repita com o seu monitoramento.

Contudo, em decorrência da falta de informações sobre a participação social no processo de elaboração de aproximadamente 58%, bem como a ausência de relatório de monitoramento de aproximadamente 43% do total do universo da

pesquisa, considera-se que a participação social por meio da instituição de canais de participação ocorre de forma fragmentada. A autonomia municipal não é exercida enquanto garantia de participação da sociedade, de empoderamento local.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANATA, W. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **A federação na encruzilhada**. In: Quem és tu federação. Brasília: Itamaraty, 1999. p. 29-38. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil).

ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; LIMA, Paulo Gomes. Plano Municipal de Educação de Sorocaba/SP: a construção da gestão democrática na educação. *Laplage em revista*, 2019, Vol. 5 (3), p. 19-30

ALVES, Alda Judith. A "Revisão da Bibliografia" em Teses e Dissertações: meus tipos inesquecíveis. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 81, p. 53-60, maio 1992. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/990/999>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ALVES, Thiago; FARENZENA, Nalú; SILVEIRA, Adriana A. Dragone; PINTO, José Marcelino de Rezende. Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 54, n. 4, p. 979-993, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200279>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400979&tlng=pt. Acesso em: dez. 2020.

ANTONINA (Município). Lei nº 14, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre a provação do Plano Municipal de Educação de Antonina. **Lei Nº 14/2015**. Antonina, PR, Disponível em: <https://www.camaramunicipaldeantonina.pr.gov.br/54-leis/1518-lei-n%C2%B0-14-2015-disp%C3%B5e-sobre-a-aprova%C3%A7%C3%A3o-do-plano-municipal-de-educac%C3%A7%C3%A3o-de-antonina-e-d%C3%A1-outras-provid%C3%A7%C3%A3o-regulamentando-atividades.html>. Acesso em: nov. 2019.

ANTONINA (Município). Relatório do Plano Municipal de Educação Antonina - Paraná. 2018. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>

ARANDA, Maria Alice de Miranda; BARCELOS, Fabiany dos Santos. Conselhos Municipais de Educação na Elaboração dos Planos Municipais de Educação no Estado de Mato Grosso do Sul: qual participação? **Educere Et Educare**, [S.L.], v. 13, n. 27, jan./abril. 2018. <http://dx.doi.org/10.17648/educare.v13i27.17766>.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITÃO, Sílvia Cesar Nunes. Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação:

a produção do conhecimento no brasil. **Educar em Revista**. DOSSIÊ - Novas e velhas formas de regulação da gestão dos sistemas educacionais, [S.L.], v. 36, p. 1-21, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.69767>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/46d73Yqp37FbZtFzdbCMrgL/?lang=pt>. Acesso em: 24 abr. 2021.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educação & Sociedade* [online]. 2013, v. 34, n. 124, p. 787-802. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300008>.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo Cooperativo e Educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out.-dez., 2018.

ARGOLO, Fernanda Karla de Santana Reis. **O Processo de elaboração do plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus - BA (2005-2014): uma análise sobre a participação dos sujeitos** / Fernanda Karla de Santana Reis Argolo. – Santo Antonio de Jesus, 2014. 103f. Orientador: Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade-PPGEduc. Campus I. 2014.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, nº 31, ano 11, junho de 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, dez. 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392001000400004>.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em set. 2020.

AYRES, Natália; ARAÚJO, Raquel Dias; CHAGAS, Eduardo Ferreira. Estado, Educação e Planejamento Educacional: entrelaçamentos teórico-práticos. **Revista Dialectus - Revista de Filosofia**, [s.l.], n. 16, p. 100-112, 27 mar. 2020. *Revista Dialectus*. <http://dx.doi.org/10.30611/2020n16id43644>.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras.: a cláusula federativa e a proteção da forma de estafó na constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**: FGV, Rio de Janeiro, v. 202, n. 1, p. 49-60, out. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46617>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. Malheiros Editores. São Paulo, 2001. 281 p.

BORDENAVE, Juan Días. **O que é participação**. Editora Brasiliense: São Paulo SP. 5ed. 1987. Disponível em:
<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4271424/mod_resource/content/1/Livro_BO RDENAVE-O%20que%20%C3%A9%20Participa%C3%A7%C3%A3o_1994.pdf>. Acesso em: nov. 2020.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano / Genuíno Bordignon. -- São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. -- (Educação Cidadã; 3)

BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda. **Plano Nacional de Educação**: o Planejamento Educacional no Brasil. Brasília: Fne/mec, 2011. Disponível em:
http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 09 maio 2020.

BORJA, Jordi; VALDES, Teresa; POZO, Hernan; MORALES, Eduardo. **Descentralizacion del Estado**: movimiento social y gestion local. Santiago: Ici/Flacso/Clacso, 1987. 401 p. Disponível em:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/historico/borja.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

BORTOT, Camila Maria. **Atores e Autores de Políticas para a Educação Infantil de Zero a Três Anos no Brasil: Transformação do estado e das suas relações com a sociedade civil (2000-2015)**. 255f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof^a. Dra. Angela Mara de Barros Lara. Maringá, 2018.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local: uma revisão de literatura. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. 1998. Disponível em:
<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-10.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. Câmara dos Deputados. **Comissão lança Conferência Nacional Popular de Educação 2022**. 2021a. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/noticias/741998-COMISSAO-LANCA-CONFERENCIA>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição Federal nº 1934, de 16 de julho de 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Constituição de 1934**. Brasil: Diário Oficial da União.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei Nº 4.024**. Brasil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 13005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015. 404 p.

BRASIL. Ministério da Educação. PNE em Movimento. **Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília: Brasil, 2016. Disponível em:

BRASIL. Ministério da Educação. PNE em Movimento. **Relatórios de Monitoramento e Avaliação dos Planos municipais e Educação**. Brasil: Mec, 2020a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>. Acesso em: out. 2020

BRASIL. PNE em Movimento. Ministério da Educação. Orientações, Passo a Passo, de Utilização de Dois Mecanismos Para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação: Audiências Públicas e Conferências. Brasil: Mec, 2020b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao?start=10>. Acesso em: jun. 2020

BRASIL. Mec. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Escola**: breve histórico. Breve histórico. 2021b. Disponível em: <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/34-principal/pagina-inicial/58-breve-historico-25835374>. Acesso em: 24 maio 2021.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo; GARCIA, Luciane Terra dos Santos. Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do par. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado Pela Anpae**, [S.L.], v. 32, n. 1, p. 47, 23 jun. 2016. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE. <http://dx.doi.org/10.21573/vol32n012016.62648>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62648>. Acesso em: 24 abr. 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Brasil). **Balanco do Plano Nacional de Educação: 7 Anos de Descumprimento**. 2021. Análise da Execução dos Artigos, Metas e Estratégias da Lei 13.005/2014. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco_PNE2021_RelatorioCompleto_VF.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

CAMPOS, Francisco Itami. Ciência política: introdução à teoria do Estado. Goiânia: Vieira, 2005.

CANAVESE, Daniel; POLIDORO, Maurício. Uma Análise Integrada de Saúde e Ambiente e O Desenvolvimento do Litoral do Paraná. **Hygeia: Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, v. 17, n. 9, p. 1-18, dez. 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/22652/13617>. Acesso em: set. 2020.

CASIMIRO, Flavio Henrique Calheiros. A tragédia e a farsa: a ascensão das direitas no Brasil contemporâneo. Flavio Henrique Calheiros Casimiro. 1.ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020. 184 p. – Coleção Emergências.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et AL (orgs.). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONAE, Conferência Nacional de Educação (2010: Brasília, DF). Anais da Conferência Nacional de Educação: Conae 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. – Brasília: MEC, 2011. 2 v.

CORRÊA, Josiane Caroline de Souza Salomão. **Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região do Cone Sul/MS (2015-2017)**. 2019. 114f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

COSTA, Jean Mário Araújo. CUNHA, Maria Couto. ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*. n. 8, jul.-dez. 2010. p. 14-23.

COSTA, Ladice Cristina Bezerra de Almeida; LIMA, Lígia Gonçalves de; OLIVEIRA, Lucelena Alves de. Federalismo e Municipalização: uma discussão à luz as gramáticas políticas brasileiras. **Revista dos Mestrados Profissionais**, [s.l.], v. 7, n. 1, p. 1-23, jan. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/RMP/article/view/239872>. Acesso em: nov. 2019.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, Vol. 31, n 112. Jul/set., 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e a sociedade civil. **Gramsci e o Brasil**, 2000. Disponível em: <https://www.acesa.com/gramsci/?id=209&page=visualizar>. Acesso em: 01 abr. 2021.

CUNHA, Isabella Madruga da. **Cidade, Lei e Desenvolvimento: pontal do paraná, uma estrada para o futuro?** 2018. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=54496&idprograma=40001016029P1&anobase=2018&idtc=14>. Acesso em: set. 2020

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 55, n. 3, p. 5-36, jul. 2004. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v55i3.249>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação Básica no Brasil**. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: jun. de 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. (149-168).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAE**, v. 25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sentidos da Educação na Constituição Federal de 1988. **Rbpae**, [s.l.], v. 29, n. 2, p. 195-206, maio 2013.

DE OLHO NOS PLANOS. **Passo a Passo**: como criar um fórum municipal de educação. Como Criar um Fórum Municipal de Educação. 2014. Disponível em: <https://www.deolhonosplanos.org.br/passo-a-passo-como-criar-um-forum-municipal-de-educacao/>. Acesso em: 01 jan. 2021.

DE OLHO NOS PLANOS. **Mec Extingue SASE, Secretaria Responsável por Articular o PNE**. Disponível em: <https://www.deolhonosplanos.org.br/mec-extingue-sase/>. Fev. 2019. Acesso em: 22 jan. 2021.

DE OLHO NOS PLANOS. **100 Dias de Governo Bolsonaro e a Educação**: o que aconteceu até agora. Disponível em: <https://www.deolhonosplanos.org.br/100-dias-bolsonaro-educacao/>. Abr. 2019. Acesso em: 22 jan. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009**: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, [online]. Set. 2010, vol.31, n.112, p. 677-705. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. 48 p. – (PNE em Movimento 1). Disponível em<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O+-Pol%C3%ADtica+de+Estado+para+a+educa%C3%A7%C3%A3o+brasileira/2cbb3d59-497d-45a8-a5afd3bbe814336e?version=1.5>>. Acesso em: ago.2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano nacional de educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da imprensa Universitária. ANPAE, 2017. 216p.

DOURADO, Luiz Fernandes. OLIVEIRA, João Ferreira de. A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas. Organização: Márcia Angela da S. Aguiar e Luiz Fernandes Dourado – Recife: ANPAE, 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, Educação e Democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, set. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302019224639>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100203. Acesso em: jun. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. RBPAE - v. 32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/67198>. Acesso em: 22 mai. 2021

DUTRA, Gislene Silva; SILVA, Vanessa Romualdo. Participação da comunidade local na adequação das metas e estratégias do plano decenal municipal de educação de Brumadinho/MG. Revista Iberoamericana de Educación, 2016, Vol.72(2)

EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. Editorial. **MEC E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL: o fórum nacional de educação**. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 271-284, jun. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017v38n139ed>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00271.pdf>. Acesso em: dez. 2020.

ESTADES, Naína Pierre. O Litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 8, p. 25-41, jul/dez. 2003. Editora UFPR. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22047/14408>. Acesso em: ago. 2020

FACHINI, Maria Ângela Bariani de Arruda; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto de redefinição do papel do Estado. **Periódico do Mestrado em Educação da Ucdb**, Campo Grande, v. 1, n. 18, p.113-125, 2004. Semestral. Série - Estudos. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/475/372>>. Acesso em: jan. 2020.

FAGNANI, Eduardo. 2017. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). Campinas: Unicamp. (Texto para discussão, n. 308).

FARENZENA, Nalú. Descentralização e federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, V. M. V.; PEGORARO, L.; BAZZO, V. L. (Org.). Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 49-58

FARENZENA, Nalú. Relações Intergovernamentais nas Políticas de Educação Básica no Brasil: a assistência da união aos governos subnacionais em

foco. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**: ICP, Montevideo, v. 21, n. 1, p. 183-202, jan. 2012.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, [S.L.], v. 43, n. 150, p. 788-811, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0100-15742013000300004>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300004. Acesso em: 29 abr. 2021.

FARIAS, Júlio Augusto da Fonseca Costa. **Ações Participativas na Elaboração e no Monitoramento do PME de São Caetano do Sul - SP**. 2016. 117 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

FERNANDES, António Teixeira. Poder local e democracia. *Revista da Faculdade de Letras*. Porto, PT: Universidade do Porto, v. 2, 1992.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, v. 44, n. 153, 2014.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, [S.L.], v. 29, n. 1, p. 69-96, 24 out. 2011. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-795x.2011v29n1p69>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2011v29n1p69>. Acesso em: 29 abr. 2021.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Políticas Públicas. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: **Anais...** 33º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2009. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=412. Acesso em: jun. de 2020.

FREITAS, Vinicius Ruiz Albino de. República. In: SÃO PAULO. Any Ortega. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (org.). **Dicionário de Conceitos Políticos**. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2020. p. 183. (Vários autores).

FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Planejamento e Gestão Educacional no Brasil: hegemonia governamental e construção da autonomia local. *Educ. rev.* vol.36. Curitiba, 2020. Epub, Mar 06, 2020. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.69766>.

FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital-imperialismo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FNE, Fórum Nacional de Educação. II Conae. **Documento Final**. 2014. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>. Acesso em: dez. 2020

FNPE, Fórum Nacional Popular de Educação. **Documento Final Plano de Lutas**. Brasil: Conape, 2018.

FNPE, Fórum Nacional Popular de Educação. **Lançamento da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape 2022)**. Brasil: 2021. Disponível em: <https://fnpe.com.br/lançamento-da-conferencia-nacional-popular-de-educacao-conape-2022/>. Acesso em: maio 2021.

FRÚGOLI JUNIOR, Heitor. Estrutura do planejamento e planejamento educacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 5 a 18, abr. 1995. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8284>>. Acesso em: mai. 2020.

GATTI, Bernardete A. Possível reconfiguração dos modelos educacionais pós-pandemia. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 34, n. 100, p. 29-41, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.003>.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, [S.L.], v. 44, n. 153, p. 580-601, set. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/198053142954>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a06v44n153.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2021.

GIDDENS, Anthony. A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, maio/ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf> acesso em: set. 2020

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais. In: SÃO PAULO. Any Ortega. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (org.). **Dicionário de Conceitos Políticos**. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2020. p. 183. (Vários autores).

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai/ago. 2013. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/145>. Acesso em: set. 2020.

GOMES, Lêda Maria. A gestão da educação básica no município: sentidos da descentralização / Lêda Maria Gomes – Brasília, 2014. 153 f. Dissertação Mestrado Acadêmico. Universidade de Brasília. UnB. 2014

GOUVEIA, Andréia Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perspectivas e Desafios no Debate Sobre Financiamento e Gestão da Educação: Da Conae a um novo PNE Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/08.pdf>. Acesso em nov. 2020.

GUARAQUEÇABA (Município). Lei nº 26, de 16 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 26/2015**. Guaraqueçaba, PR, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/g/guaraquecaba/lei-complementar/2015/3/26/lei-complementar-n-26-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias?q=26%2F2015>. Acesso em: nov. 2019.

GUARATUBA (Município). Lei nº 1.638, de 08 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME de Guaratuba, estado do Paraná e dá outras providências. **Lei N 1.638**. Guaratuba, PR, Disponível em: <https://www.camaraguaratuba.pr.gov.br/pdfs/1638.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

GUARATUBA. Câmara Municipal de Guaratuba. ATA DA DÉCIMA PRIMEIRA (11ª) SESSÃO ORDINÁRIA DO SEGUNDO (2º) PERÍODO LEGISLATIVO DE 2018 - Décima Sétima Legislatura. 2018a. Disponível em: <https://www.camaraguaratuba.pr.gov.br/atas-2018/4199-ata-da-d%C3%A9cima-primeira-11%C2%AA-sess%C3%A3o-ordin%C3%A1ria-do-segundo-2%C2%B0-período-legislativo-de-2018-d%C3%A9cima-s%C3%A9tima-legislatura.html>. Acesso em: 25 abr. 2021.

GUARATUBA (Município). Portaria nº 10.871 e Portaria nº 10.872 de 11 de junho de 2018. Nomeia membros para compor a Comissão Municipal de Avaliação do Plano Municipal de Educação do Município; Nomeia membros para compor a Equipe Técnica de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, do Município. Diário Oficial: Atos Normativos do Poder Executivo. Edição digitalizada nº 515 – Ano XII – 92. 2018b. Guaratuba, PR, Disponível em: <http://portal.guaratuba.pr.gov.br/images/oficial2018/515.pdf>. Acesso em: nov. 2019

GUARATUBA (Município). Relatório de Monitoramento ou Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Guaratuba – Paraná. 2018c. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>

GRAMSCI, Antônio. Cadernos do cárcere: os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HADDAD, Fernando. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas / Fernando Haddad. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 23 p. – (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640; 30) 1. Política da educação. 2. Fundamentos da educação. 3. Métodos de ensino. I. Título. II. Série. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/O+Plano+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+raz%C3%B5es%2C+princ%C3%ADpios+e+programas/3c6adb19-4c2e-4c60-9ccb-3b476bed9358?version=1.6> Acesso em: 12 mai. 2021.

HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. O planejamento educacional na pós-graduação em educação no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], v. 44, n. 153, p. 494-521, set. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/198053142912>.

IANNI, O. Estado e planejamento econômico no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: set. de 2020.

IBGE. **Panorama**. Brasil: Ibge, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>. Acesso em: maio 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Mec. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020**: sumário executivo. Brasília, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: dez. 2020.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cadernos municipais**. Paraná, 2021. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Cadernos-municipais> Acesso em: mai. 2021.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Base de Dados do Estado**: bdeweb. Curitiba: Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: set. 2020.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Regionalização Administrativa do Estado do Paraná**: levantamento da legislação. Curitiba: Paraná, 2015. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/RP_document_criacao_RA_outubro_2015.pdf. Acesso em: out. 2020.

JORNAL DE MATINHOS: Órgão Oficial do Município de Matinhos. Paraná, 03 jul. 2015. Disponível em: http://ti.matinhos.pr.gov.br/celepar-bkp/arquivos/File/jornais/756_-_site.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, Descentralização e Democracia. Revista Estudos de Sociologia. [s.i.] v. 6, n. 10, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização / José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira, Mirza Seabra Toschi – 10. ed. Ver. E ampl. – São Paulo: Cortez, 2012. – (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos / coordenação Selma Garrido Pimenta)

LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas. As Políticas de Descentralização, Participação e Autonomia: desestatizando a educação pública. In: 23ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2000, Caxambu-MG. **Trabalho**. Anped, 2000. p. 1-18. Disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/gt_05_15.pdf. Acesso em: 25 abr. 2021.

LIMA, Simone Estigarribia de. **O papel do fórum estadual de educação no planejamento educacional sul-mato-grossense** / Simone Estigarribia De Lima --

Dourados: UFGD, 2018. 223f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados.

LOBO, Sônia A. **Políticas Para a Educação Sob o Governo Bolsonaro e Seus Impactos Sobre a Formação de Professores**. 2020. Disponível em: <http://sintef.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/06/LOBO.-Sonia-A.-Pol%C3%ADticas-para-educa%C3%A7%C3%A3o-sob-o-Governo-Bolsonaro-e-seus-impactos-sobre-a-forma%C3%A7%C3%A3o-de-professores.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

LOBO, Thereza. **Descentralização**: conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, nº 74, agosto de 1990.

LÖWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no brasil. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que Gritamos Golpe**: para entender o impeachment e a crise política no brasil. Curitiba: Boitempo, 2016. p. 176. Disponível em: <https://www.sintesc.org.br/files/1081/Texto%201%20Porque%20Gritamos%20Golpe.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Observatório da Educação**, São Paulo, n. 4, p.1-5, abr. 2007

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia Radical e Democracia Participativa: Contribuições teóricas à análise da democracia na educação. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0429102.pdf>. Acesso em: set. 2020.

MATINHOS (Município). Lei nº 1.786, de 30 de junho de 2015. Aprova e Institui o Plano Municipal de Educação de Matinhos – PME 2015-2024, e dá outras providências. LEI N 1.786. Matinhos – Paraná. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-matinhos-pr>. Acesso em: nov. 2019

MATINHOS (Município). Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Matinhos – Paraná. 2018. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, F. Javier Uribe (org.) Planejamento e programação em saúde; enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, p. 105-176, 1989.

MEDEIROS, Rogério. **Eleições 2018**: algumas reflexões. **Tribunal Regional Eleitoral – Mg**. Palestra proferida pelo Desembargador, Vice-Presidente e Corregedor do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, durante o 45º Encontro do Colégio de Corregedores Eleitorais, em 22 fev. 2019, em Belo Horizonte - MG. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/imprensa/noticias-tre-mg/2019/Fevereiro/eleicoes-de-2018>. Acesso em: 01 abr. 2021.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, [S.L.], n. 16, p. 180-214, dez. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200008>.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/PhHpgyWTpP4Y8wq4GjqFF3G/?lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MOURA, Rita de Cássia Barreto de. **Federalismo, planejamento, relações colaborativas e planos de educação: papel da SASE na articulação PNE e SNE** / Rita de Cássia Barreto de Moura. – Recife, 2018. 253 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2018.

MONLEVADE, João Antonio. **Plano Municipal de Educação: Fazer para acontecer**. Brasília: Idea, 2002

MORRETES (Município). Lei nº 386, de 11 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Morretes e dá outras providências. LEI N 386. Morretes – Paraná. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-morretes-pr>. Acesso em: nov. 2019

NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos. **O Plano Nacional de Educação e os desafios para a elaboração dos Planos Municipais de Educação**. 2018. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018.

NASCIMENTO, Gilvânia da Conceição; GROSSI JUNIOR, Geraldo; PEREIRA, Jhonata Moreira. Planos Municipais de Educação – Perfil dos Municípios que Não Possuíam Plano Municipal de Educação no Segundo Ano de Vigência da Lei n. 13.005/14 Revista Exitus, vol. 7, núm. 1, 2017, Jan.-Abr., p. 108-130 Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA

NELSON, Aline Virgínia. Federalismo Brasileiro e os Impactos para o Planejamento de Políticas Sociais de Educação e Saúde. Temas de Administração Pública, v. 10, n. 1, 2015, p. 87-103.

OLIVEIRA, Celso Augusto Souza de. **A atuação das instâncias definidas pela Lei Estadual Nº 18.492/2015 no monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação do Paraná 2015-2025**/ Celso Augusto Souza de Oliveira - Curitiba, 2021. 179 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

OLIVEIRA, Cleiton de. et al.; **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128 p.

OLIVEIRA, Cleiton de. GANZELI, Pedro. Relações Intergovernamentais na Educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. Educação & Sociedade, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013, ISSN 1678-4626. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000400002>.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. RBPAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19491/11317>. Acesso em: out. 2020

OLIVEIRA, Dalila Andrade, et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 323-337, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a11.pdf>>. Acesso em: out. 2020

OLIVEIRA, Elisangela dos Santos de; CYPRIANO, Alessandra Martins Constantino. O planejamento Educacional no Brasil nos Séculos XX e XXI: aspectos históricos. In: IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4. 2014, Porto. **Comunicação/Publicações**. Porto: Anpae, 2014. p. 1-17. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/ElisangeladosSantosdeOliveira_GT5_integral.pdf. Acesso em: maio 2020.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de. **Do plano nacional aos planos municipais de educação: estudo do município de Naviraí-MS**. / Marli dos Santos de Oliveira. – Dourados, MS: UFGD, 2017. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de; FERNANDES, Maria Dilneia Espindola; SCAFF, Elisangela Alves da Silva. Município, Poder Local e Planos Municipais de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 28, n. 1, p. 207-225, jan./mar, 2021. Disponível em: <http://www.periodicoseltronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/15312>. Acesso em: 05 abr. 2021.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SCAFF, Elisangela Alves da Silva; SENNA, Ester. O Plano de Ações Articuladas (PAR) no Âmbito dos Planos Plurianuais do Governo Lula: Implicações em municípios brasileiros. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Zaragoza – Espanha, 2012. Disponível em: https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/ReginaTerezaCestariDeOliveira_res_int_GT7.pdf. Acesso em: ago. 2020

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA, Ester. Estado, Desenvolvimento e Educação nos Planos do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Org.). Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI.. 1ed.Brasília: LiberLivro, 2013, v. 1, p. 177-202.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. Políticas Curriculares no Contexto do Golpe de 2016: debates atuais, embates e resistências. In: MÁRCIA ANGELA AGUIAR (org.). **A BNCC na Contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: Biblioteca Anpae, 2018. 59 p.

PAIVA, Vanilda. **A questão da municipalização do ensino**. *Educação & Sociedade*, São Paulo: Cortez, nº 24, ago. 1986.

PARANÁ. NRE Paranaguá. Secretaria da Educação e do Esporte. **Conferência Municipal de Educação** - Paranaguá. Paraná. Disponível em: <https://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/galeria/detalhe.php?foto=435&evento=149#menu-galeria>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PARANÁ. **Plano Estadual de Educação do Paraná: 2015-2025** Anexo único. Curitiba, 2015a. 105 p. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/educacao/plano_estadual_de_educacao_pr_2015_2025.pdf. Acesso em: dez. 2020.

PARANÁ. Lei nº 18492, de 24 de junho de 2015. Aprovação do Plano Estadual de Educação e adoção de outras providências. **Casa Civil**. Curitiba, PR, 2015b.

PARANÁ. Núcleos Regionais de Educação. Secretaria da Educação e do Esporte. **Institucional**. Disponível em: <https://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=69>. Acesso em: ago. 2020.

PARANÁ; IPARDES. **Resultados Parciais do Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação do Estado do Paraná 2015-2019**. Curitiba, 2020. Disponível em: http://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-08/relatorio_monitoramento_pee_2015.pdf. Acesso em: dez. 2020.

PARANAGUÁ (Município). Lei nº 3.468, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Paranaguá, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-paranagua-pr>. Acesso em: nov. 2019

PARANAGUÁ (Município). Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME de Paranaguá – Paraná. 2018. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>

PARENTE. José. Planejamento estratégico na educação. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2010. PARENTE. José. Planejamento estratégico na educação. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2010.

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do estado: No Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. 207 p.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões Educação, vol. 37, n. 2, mai-ago, 2014, p. 180-189 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84831710005>. Acesso em: jun. 2020

PIRES, Fernando de Carvalho. **Plano Municipal de Educação: processo de construção e implementação no município de Espinosa (MG)**. 2017. 126 p. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2017.

PNUD (Brasil). Nações Unidas. **Conceitos:** desenvolvimento humano e idh. Desenvolvimento humano e IDH. 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em: jun. 2020.

PONTAL DO PARANÁ (Município). Lei nº 1.521, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Pontal do Paraná, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/pontal-do-parana/lei-ordinaria/2015/153/1521/lei-ordinaria-n-1521-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias?q=plano+municipal+de+educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: nov. 2019

QUINTELA, Débora Françolin. A direita bolsonarista: neoliberalismo, neoconservadorismo e a instrumentalização política da “família”. In: 44º Encontro Anual da ANPOCS - SPG13 - Direitas no Brasil contemporâneo, 2020, Online. **Artigo**. Anpocs: 2020. p. 1-25. Disponível em: <file:///C:/Users/camil/Downloads/Artigo%20Anpocs%20D%C3%A9bora%20Fran%C3%A7olin.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

ROCHA, Heber Silveira. Controle Social. In: SÃO PAULO. Any Ortega. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (org.). **Dicionário de Conceitos Políticos**. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2020. p. 183. (Vários autores).

SANTANA, Ricardo Matos. TAHARA, Ângela Tamiko Sato. Planejamento normativo e estratégico. In: Planejamento em Enfermagem: aplicação do processo de enfermagem na prática administrativa [online]. Ilhéus: Editus, 2008, pp. 23-25. ISBN: 978-85-7455-529-4. <https://doi.org/10.7476/9788574555294.0005>.

SANTOS, Carolinne Nhoato dos; TAFFAREL, Claridê Chitolina. Autonomia Municipal, Poder Local e Participação Popular. Revista Justiça do Direito, [s.l.], v. 27, n. 2, p.275-297, 4 fev. 2015. UPF Editora. <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4673>.

SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS – ISSN 1982-4602, p. 323-340. Disponível em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

SANTO JUNIOR, Clóvis do Espírito. **Atlas do Paraná: o uso de novas tecnologias**. Curitiba: Seed-Pde, 2008. 36 p. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/2011/geografia/artigos/atlas_parana.pdf#:~:text=formas%20de%20relevancia,Limites%20do%20Estado,essa%20banhada%20pelo%20Rio%20Paran%C3%A1. Acesso em: ago. 2020.

SANTOS, Rosângela dos. **A Participação Social no Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação dos Municípios da Zona da Mata Mineira** / Rosângela

dos Santos. – Curitiba, 2020. 155f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do mec. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302007000300027>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/7pgYkYztK6ZyPny97zmQvWx/?lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2021.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas** / Demerval Saviani. – Campinas, SP: Autores Associados, 2014. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

SENA, Paulo. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (Orgs.) *Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013. p.123-145.

SILVA, Edson Batista da; MARQUES, Ana Carolina de Oliveira. A BARBÁRIE INSTITUÍDA E INSTITUCIONALIZADA: RETRATOS DO CAMPO BRASILEIRO PÓS-GOLPE. **Pegada On Line**, v. 20, n. 1, p. 106-124, jan. 2019. Quadrimestral. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/index>. Acesso em: 01 abr. 2021.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A Pesquisa Científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 31-42. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. **Planejamento público e Educacional no Brasil: uma análise das relações entre planejamento e educação**. 2012. 209 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

SOUSA, Joana Dark Andrade de. **O Plano Municipal de Educação no Contexto do Município de Pequeno Porte do Alto Sertão Paraibano: limites e possibilidades da participação democrática** / Joana Dark Andrade de Sousa. – Joao Pessoa, 2018. 141 f. Dissertação (Mestrado) – UFPB/Educação, 2018.

SOUSA, Karla Cristina Silva. CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo e planejamento Educacional: uma análise do Plano de Ações Articuladas (PAR). **Revista Eletrônica de Educação. São Carlos**, v. 12, n. 3, p. 605-620, set.-dez., 2018. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2877>. Acesso em: jun. 2020.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-46982009000300007>.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWVvKxxbhpGkqvcfKvH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 abr. 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Políticas de Democratização da Gestão Educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo plano nacional de educação. **Revista Pedagógica**, [S.L.], v. 18, n. 39, p. 111, 14 fev. 2016. Revista Pedagógica. <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v18i39.3618>. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/3618>. Acesso em: 01 abr. 2021.

SOUZA, Celina. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. São Paulo perspect; 10(3): p. 103-112, jul.-set., 1996.

SOUZA, Donaldo Bello de. As veias abertas do planejamento educacional no Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [S.L.], v. 28, n. 109, p. 833-842, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362020002801090001>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362020000400833&lng=pt. Acesso em: 24 abr. 2021.

SOUZA, Jorge Luiz de. O que é? IDH. **Ipea Desafios do Desenvolvimento**, Brasília. Ano 5. Edição 39, p. 1-2, 25 jan. 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144&catid=41&Itemid=49. Acesso em: set. 2020.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola** / Elisângela Alves da Silva Scaff. São Paulo, SP, 2007. 255 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

SCAFF, Elisângela Alves da Silva.; OLIVEIRA, Marli dos Santos de, & LIMA, Simone Estigarribia de. (2018). O planejamento educacional frente às fragilidades do processo democrático brasileiro. ETD - Educação Temática Digital, 20(4), 905-923. <https://doi.org/10.20396/etd.v20i4.8649255>

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A dinâmica do planejamento educacional na esfera local após aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). In: 39ª REUNIÃO NACIONAL ANPED, 39., 2019, Niterói. **Anais - Painel**. Niterói: Anped, 2019. p. 2-6. Disponível em: http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_29_8.. Acesso em: 15 ago. 2021.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. Revista Perspectiva, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769/8999>. Acesso em: dez. 2019.

STREMEL, Silvana.; MAINARDES, Jefferson. A Constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil: Aspectos históricos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives*, v. 26, p. 1-21, 2018.

UNESCO, Organização das Nações Unidas. **Situação da educação no Brasil (por região/estado)**. Brasil: Unesco, 2021. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasilia/covid-19-education-Brasil>. Acesso em: 01 jun. 2021.

VALADÃO, Adriana. **O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul**. /Adriana Valadão. – Dourados, MS: UFGD, 2015. 192f.

VIEIRA, Carlos Eduardo. Conferências Nacionais de Educação: intelectuais, estado e discurso educacional (1927-1967). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 65, p. 19-34, set. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.53670>.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder Local e Educação no Brasil: dimensões e tensões. **Rbpae**, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19972>. Acesso em: 01 mar. 2021.

**APÊNDICE 1 – SELEÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES SOBRE PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Nº	Categoria (s)	Título	Ano	Autor (a)	Tipo
1	PME	Análise do Plano Municipal da Educação Infantil e Ensino Fundamental do município de São Luís de Montes Belos - GO: para o período 2008 - 2018.	2015	SILVA, Iram Leandro da	Dissertação
2	Participação	Entre Desafios e Oportunidades: Uma Análise das Variáveis da Participação Social a Partir do Estudo de Caso do Programa Melhoria da Educação no Município de Juitituba/SP	2018	FERREIRA, Ursula Fuscaldi	Dissertação
3	PME; Elaboração, Construção	Plano Municipal de Educação: processo de construção e implementação no município de Espinosa (MG)	2017	PIRES, Fernando de Carvalho	Dissertação
4	PME; Participação; Avaliação e Monitoramento; Elaboração, Construção;	Ações Participativas na Elaboração e no Monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP	2016	FARIAS, Julio Augusto da Fonseca Costa	Dissertação
5	PME; Gestão Democrática; Elaboração, Construção	A agenda de elaboração do plano municipal de educação de Petrópolis (RJ): perspectivas sobre a gestão democrática	2019	ARAUJO, Felipe de Souza	Dissertação
6	PME; Planejamento	Plano Municipal de Educação: um exercício de planejamento para a gestão municipal	2017	NASCIMENTO, Sergio Luiz	Dissertação
7	PME; Participação; Elaboração, Construção	A Participação dos Conselhos Municipais de Educação na Elaboração dos Planos Municipais de Educação no Estado do MS	2017	BARCELOS, Fabiany dos Santos	Dissertação
8	PME	Do Plano Nacional aos Planos Municipais de Educação: Estudo do Município de Naviraí - MS	2017	OLIVEIRA, Marli dos Santos de	Dissertação
9	PME; Elaboração, Construção	Identidade Racial Negra nas Políticas de Currículo: tensões e desafios no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Diamantina/MG.	2017	MEIRA, Vanderson Ely	Dissertação
10	PME	Conselho Municipal de Educação em Municípios do Estado de São Paulo: Instituição, Atribuições e Plano Municipal de Educação	2014	OLIVEIRA, Marilice Trentini de	Tese
11	PME	Educação Física e inclusão escolar: um olhar sobre o Plano Municipal de Educação e a Matriz Curricular de Educação Física na perspectiva da inclusão	2014	DISTEFANO, Fabiane	Dissertação
12	PME; Elaboração, Construção	Plano Municipal de Educação: Uma Análise dos Processos de Construção no Município de Várzea da Roça - Bahia	2016	MELO, Ana Paula Nunes	Dissertação

Nº	Categoria (s)	Título	Ano	Autor (a)	Tipo
13	PME	Plano municipal de educação: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação	2014	SILVA, Mariana Aparecida da	Dissertação
14	PME; Planejamento	Planejamento de Políticas Públicas no Campo da Educação Municipal: Planos Municipais no Tocantins – Disputa de Intencionalidades	2015	SOUSA, Adaires Rodrigues de	Dissertação
15	PME; Avaliação e Monitoramento	O Plano Municipal de Educação de Benevides-PA: Processo de Monitoramento e Avaliação	2015	MORAES, Mary Ellen Costa	Dissertação
16	PME	Análise da “Ideologia de Gênero” no Plano Municipal de Educação de João Pessoa - PB (2015-2025)	2017	CAVALCANTE, Joel Martins	Dissertação
17	PME; Participação; Elaboração, Construção	A Participação dos Movimentos Sociais do Campo na Construção do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba-PA	2017	PEIXOTO, Rosiane Moraes	Dissertação
18	PME; Participação; Elaboração, Construção	O Processo de Elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus-BA (2005-2014): Uma análise sobre a participação dos sujeitos.	2014	ARGOLO, Fernanda Karla de Santana Reis	Dissertação
19	PME	Plano Municipal de Educação do Município de Itamarati/AM: Uma Análise da Meta 7 e o seu Alinhamento com PEE/AM	2017	CAVALCANTE, Joao Libanio	Dissertação
20	PME	Representações Sociais de Professores Sobre o Uso da Tecnologias na Escola e sua Interface com o Plano Municipal de Educação de Curitiba	2017	BUENO, Edina Dayane de Lara	Dissertação
21	PME; Planejamento	As Implicações da Reorganização do Estado Brasileiro (a Partir dos Anos 1990) nos Processos de Planejamento da Educação Brasileira e o Controle Social: O Caso do Plano Municipal de Carambeí (PR)/2006	2014	LUZ, Angelo Juliano Carneiro	Dissertação
22	Gestão Democrática	Institucionalização da Gestão Democrática da Educação como Política Pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, PARÁ	2015	PAZ, Vanilson Oliveira	Tese
23	PME	Organização e gestão dos serviços da educação especial: um estudo de planos municipais de educação	2018	NASCIMENTO, Beatriz Aparecida Barboza do	Dissertação
24	Participação	Participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto	2016	SALLES, Ricardo de Padua	Dissertação
25	PME; Gestão Democrática	A Gestão Democrática nos Planos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul: Evidências, Interpretações e Contradições	2017	LAUER, Munir Jose	Dissertação
26	PME; Gestão Democrática	Gestão Democrática e Região dos Lagos (RJ): dois planos municipais de educação	2018	GALVAO, Simone do Valle	Dissertação

Nº	Categoria (s)	Título	Ano	Autor (a)	Tipo
27	PME	Políticas Públicas e Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes: Planos Municipais de Educação do Estado do Paraná como Documentos de (Não) Promoção da Discussão	2017	OLIVEIRA, Marcio de	Tese
28	Gestão Democrática	O Papel dos Conselhos Escolares na Consolidação da Gestão Democrática: Um Estudo no Município de Mangaratiba (RJ)	2017	FOUYER, Mona Lisa	Dissertação
29	Gestão Democrática	Gestão Democrática da Escola: possibilidades e dificuldades na percepção dos pais e dos gestores do Ensino Fundamental	2016	CARNEIRO, Rita de Kassia Candido	Dissertação
30	PME; Elaboração e Construção	Planos Municipais de Educação da Região da AMOSC: desafios e perspectivas para elaboração de políticas educacionais	2017	SELIVAN, Locenir Tereza de Moura	Dissertação
31	PME	Educação Infantil em Tempo Integral nos Municípios de Serra e Vila Velha: Os Planos Municipais em Destaque	2016	OLIVEIRA, Telmy Lopes de	Dissertação
32	PME	Planos Municipais de Educação no Contexto da Colaboração Federativa: o caso de Pernambuco	2018	MOURA, Rita de Cassia Barreto de	Tese
33	Planejamento	O Planejamento Municipal e as Políticas de Universalização da Educação Infantil: Um Estudo Comparativo Entre os Municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife	2018	SILVA, Ana Claudia Oliveira da	Tese
34	PME; Avaliação e Monitoramento	Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017)	2019	CORREA, Josiane Caroline de Souza Salomao	Dissertação
35	PME; Participação	A Educação de Jovens e Adultos nos Planos Municipais de Educação: Avanços e Desafios da Gestão Participativa no Extremo Oeste da Bahia	2018	CARVALHO, Romenia Brabosa de	Dissertação
36	Gestão Democrática (PAR)	Relações Intergovernamentais e o Fortalecimento da Gestão Democrática no Sistema Municipal de Educação	2017	TERTO, Daniela Cunha	Tese

FONTE: Elaborada pela autora com base nas informações disponibilizadas pela CAPES (2021).

APÊNDICE 2 – SELEÇÃO DE ARTIGOS SOBRE PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Nº	Categoria (s)	Título	Ano	Autor (a)
1	PME	O Plano Municipal de Educação de Caarapó - MS (2015-2025): um estudo de sua sistematização enquanto documento	2018	FERNANDES, Mayara Cristina Almeida; ARANDA, Maria Alice de Miranda; BUENO, Mara Lucinéia Marques Correa
2	PME; Elaboração e Construção	Uma Análise do Processo de Elaboração do Plano Municipal de Educação de Rio Claro-SP	2017	SILVA, Mariana Aparecida da; MURANAKA, Maria Aparecida Segatto
3	PME; Participação	O Plano Municipal de Educação de Dourados-MS: Política, Gestão e Participação	2018	ARANDA, Maria Alice de Miranda; PERBONI, Fábio; RODRIGUES, Evally Solaine de Souza
4	PME	Apontamentos Sobre o Cenário Atual de Exigibilidade do Plano Municipal de Educação	2017	AMORIM, Milene Dias
5	PME; Elaboração e Construção; Avaliação e Monitoramento	Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR	2016	CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo; GARCIA, Luciane Terra Dos Santos
6	PME	Reflexões sobre estudos de gênero no Plano Municipal de Educação de Campo Grande/MS e os diálogos com a história ensinada	2017	ZARBATO, Jaqueline Ap. M.; QUEIROZ, Viviana Dias Sol
7	PME	O Plano Nacional de Educação: desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia	2015	FERREIRA, Jorgetânia da Silva; ANTUNES, Marina Ferreira de Souza; MENDES, Olenir Maria
8	PME	Planos Municipais de Educação - perfil dos Municípios que não possuíam Plano Municipal de Educação no segundo ano de vigência da Lei N. 13.005/14	2017	NASCIMENTO, Gilvânia Da Conceição; GROSSI JUNIOR, Geraldo; PEREIRA, Jhonata Moreira
9	PME; Elaboração e Construção	O processo de formulação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS	2019	ARANDA, Flávia Paula Nogueira; PERBONI, Fábio
10	PME; Elaboração e Construção	Plano municipal de educação de Rio Branco/AC (2015-2025): processo de elaboração, concepção e aprovação	2020	MOREIRA, Ana Luce Galvão; MELO, Lúcia de Fátima
11	PME	“Ideologia de Gênero” e a Reestruturação do Plano Municipal de Educação de Curitiba	2019	CÉSAR, Maria Rita de Assis; SILVA, Amanda da
12	PME; Avaliação e Monitoramento	Avaliando o plano municipal de educação: monitoramento e controle social	2020	RAIMANN, Elizabeth Gottschalg

Nº	Categoria (s)	Título	Ano	Autor (a)
13	PME	Plano municipal de educação e o trabalho docente sob tensões	2020	RAIMANN, Ari; FARIAS, Rosângela Henrique da Silva
14	PME	Tramitação legislativa do plano municipal de educação de Jataí – GO: tensões, embates e perspectivas	2020	OLIVEIRA, Camila Alberto Vicente de; SANTOS, Fernando Silva dos
15	PME	Plano municipal de educação (PME): valorização e desafios da carreira docente	2020	CARDOSO NETO, Odorico Ferreira; NEZ, Egeslaine de
16	PME	A elaboração do plano municipal de educação: experiência de educação popular?	2020	NOVAIS, Gercina Santana; SOUZA, Tiago Zanquêta de
17	PME; Avaliação e Monitoramento; Poder Local	Planos Municipais de Educação metropolitanos: desafios ao acompanhamento e avaliação local	2017	SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha
18	PME; Avaliação e Monitoramento	Avaliação organizacional de Planos Municipais de Educação relativos ao PNE 2014-2024	2017	SOUZA, Donaldo Bello de
19	PME	O lugar dos Conselhos Municipais de Educação nos PMEs relativos ao PNE 2001-2010	2016	SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha
20	PME	The early childhood education and the municipal plan of education of Matão (SP): the compliance with demand and infrastructure	2016	BRANDÃO, Carlos da Fonseca Brandão; TREVELIN, Fátima Gil de Oliveira; PISSAIA, Vitor Hugo
21	PME; Poder Local	(Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação	2016	SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha
22	Planejamento	Social control in the municipal planning of education in Brazil	2017	SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha
23	PME; Elaboração e Construção	O Processo de Elaboração dos Planos Municipais de Educação na Região do Grande ABC	2017	GARCIA, Paulo Sérgio; BIZZO, Nélío
24	PME	Os Planos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro: um mapeamento de metas, estratégias e desafios	2020	NAJJAR, Jorge; MOCARZEL, Marcelo; MORGAN, Karine
25	Participação	Seleção de diretores escolares no Estado do Rio de Janeiro: a participação da comunidade no (con)texto político	2020	AMARAL, Daniela Patti; CASTRO, Marcela Moraes de
26	PME; Participação; Gestão Democrática	Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação: sentidos da gestão democrática	2016	AMARAL, Daniela Patti do

Nº	Categoria (s)	Título	Ano	Autor (a)
27	PME; Avaliação e Monitoramento	Formação continuada para conselheiros municipais de educação e a avaliação dos planos municipais de educação	2018	FERNANDES, Solange Jarcem; MONTEIRO, Aureotilde
28	PME; Gestão Democrática	A Gestão Democrática e os Planos Municipais de Educação: Análise Preliminar	2018	NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos; NOGUEIRA, Maria Eliza Oliveira
29	PME; Avaliação e Monitoramento; Poder Local	Planos Municipais de Educação metropolitanos: desafios ao acompanhamento e avaliação local	2017	SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA Alzira Batalha
30	PME; Avaliação e Monitoramento	Avaliação organizacional de Planos Municipais de Educação relativos ao PNE 2014-2024	2017	SOUZA, Donaldo Bello de
31	PME	Planos Municipais de educação: considerações sobre realidades rurais e desenvolvimento territorial	2016	SILVA, Maria Cristina Borges da
32	PME	Desenvolvimento profissional de professores da Educação Básica nos planos municipais de Educação: um caso na Região dos Inconfidentes, MG	2016	JARDILINO, José Rubens Lima; FARIA, Isabel Maria Sabino de; OLIVERI, Andressa Maris Rezende
33	PME	Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os Planos Municipais de Educação (2014-2024)?	2018	TRIPODI, Zara Figueiredo; DELGADO, Víctor Maia Senna; RODRIGUES, Érica Castilho
34	PME	Planos Municipais de Educação de regiões metropolitanas: análise de fontes oficiais = Municipal Education Plans in the metropolitan areas: analysis from official sources = Municipales Planes de Educación de áreas metropolitanas: análisis de fuentes oficiales	2014	MARTINS, Angela Maria Roberti; PIMENTA, Cláudia Oliveira
35	PME; Poder Local	Os planos municipais de educação: entre a recentralização e as regulações locais = The municipal plans of education: between the recentralization and local regulations = Los planes municipales de la educación: entre la recentralización y las regulaciones locales	2014	MARTINS, Jorge
36	Gestão Democrática	A regulamentação da gestão democrática e a ação do Ministério Público: desdobramentos no estado do Rio de Janeiro	2018	AMARAL, Daniela Patti do
37	PME	Pré-Escola, Obrigatoriedade e Planos Municipais de Educação no Rio de Janeiro	2017	NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro dos; BARROS, Camila dos Anjos

Nº	Categoria (s)	Título	Ano	Autor (a)
38	PME; Participação; Poder Local	Participação da comunidade local na adequação das metas e estratégias do plano decenal municipal de educação de Brumadinho/MG	2016	DUTRA, Gislene Silva; SILVA, Vanessa Romualdo

FONTE: Elaborada pela autora com base nas informações disponibilizadas pela CAPES/MEC (2021).

**APÊNDICE 3 – CONSULTAS REALIZADAS NO LEVANTAMENTO DOS DADOS
REFERENTES A ELABORAÇÃO DOS PME**

Municípios	Guaraqueçaba	Morretes	Pontal do Paraná
Prefeitura	Disponível em: https://www.guaraquecaba.pr.gov.br/	Disponível em: https://www.morretes.pr.gov.br/	Disponível em: http://www.pontaldoparana.pr.gov.br/
Câmara Municipal de Vereadores	Disponível em: https://www.guaraquecaba.pr.leg.br/	Disponível em: https://www.morretes.pr.leg.br/	Disponível em: https://pontaldoparana.pr.leg.br/
Diário/Jornal Oficial	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado
Diário Oficial dos Municípios do Paraná	Disponível em: https://www.diariomunicipal.com.br/amp/pesquisar	Disponível em: https://www.diariomunicipal.com.br/amp/pesquisar	Disponível em: https://www.diariomunicipal.com.br/amp/pesquisar
Leis Municipais	Disponível em: https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3286/leis-de-guaraquecaba?q=2015&page=80	Disponível em: https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3374/leis-de-Morretes?q=2015&page=24	Disponível em: https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3423/leis-de-Pontal-do-Paran%C3%A1/?q=2015
PNE em Movimento	Disponível em: http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao	Disponível em: http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao	Disponível em: http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE 4 – COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA DE MONITORAMENTO
DOS PME DO LITORAL DO PARANÁ**

ANTONINA Decreto 235/2018	GUARATUBA Portaria 10.872/2018	MATINHOS Decreto 561/2017	PARANAGUÁ Decreto 302/2017
<ul style="list-style-type: none"> - Rep. Diretores e Professores do Ensino Fundamental das séries iniciais (Grupo I); - Rep. Coordenadores e Professores das séries iniciais (Grupo I); - Rep. Escola Especial (Grupo I); - Rep. Diretores das séries finais (Grupo II); - Rep. Professores das séries finais (Grupo II); - Rep. Coordenadores e Professores das séries finais (Grupo II); - Rep. Escolas Particulares (Grupo IV); - Rep. Conselho do Fundeb (Grupo V); - Rep. Secretaria Municipal de Administração (Grupo VI); - Rep. Secretaria Municipal de Finanças (Grupo VI); - Rep. Núcleo de Educação (Grupo VI); - Secretaria Municipal de Educação e Esportes (Grupo VI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Professores Esc. Municipal (Grupo I); - Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rep. Educação Infantil (Grupo I); - Rep. Ensino Fundamental (Grupo I); - Rep. Secretaria Municipal de Administração (Grupo VI); - Rep. Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI); 	<ul style="list-style-type: none"> - Rep. Educação Infantil (Grupo I); - Rep. Ensino Fundamental (Grupo I); - Rep. Educação de Jovens e Adultos (Grupo I); - Rep. Educação no Campo (Grupo I); - Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral (Grupo VI); - Rep. Departamento de Gestão Administrativa (Grupo VI);

Fonte: Elaboração própria com base em dados encontrados nos Relatórios de Monitoramento dos Planos Municipais de Educação de Antonina, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá.

**APÊNDICE 5 – COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO COORDENADORA DE
MONITORAMENTO DOS PME DO LITORAL DO PARANÁ**

ANTONINA Decreto 235/2018	GUARATUBA Portaria 10.871/2018	MATINHOS Decreto 406/2016
<ul style="list-style-type: none"> - Docentes da Educação Infantil - Creches da Rede Municipal de Ensino (Grupo I); - Docentes da Educação Infantil - Jardim e Pré-escola da Rede Municipal de Ensino (Grupo I); - Docentes do Ensino Fundamental - 1º ao 5º ano, séries iniciais da Rede Municipal de Ensino (Grupo I); - Docentes do Ensino Fundamental - 6º ao 9º ano, anos finais da Rede Estadual de Ensino (Grupo II); - APMF Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino (Grupo III); - Apae (Grupo IV); - Docentes do Ensino Privado (Grupo IV) - Secretaria Municipal de Educação e Esportes (Grupo VI); - Rep. Câmara de Vereadores (Grupo VII). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rep. Escolas da Rede Municipal de Ensino (Grupo I); - Rep. Centros Municipais de Educação Infantil (Grupo I); - Rep. Pedagogos (Grupo I); - Rep. Ensino Superior (Grupo II e IV); - Rep. Rede Privada (Grupo IV); - Rep. Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rep. APAE (grupo IV); - Rep. Conselho Tutelar (Grupo V); - Rep. Secretaria Municipal de Educação (Grupo VI); - Rep. Secretaria Municipal de Administração (Grupo VI); - Rep. Câmara Municipal (Grupo VII).

Fonte: Elaboração própria com base em dados encontrados nos Relatórios de Monitoramento dos Planos Municipais de Educação de Antonina, Guaratuba e Matinhos.


[Início](#) [Transparência](#) [Recursos Humanos](#) [Diário Oficial](#) [Licitação](#)



Baía de Guaratuba

Serviços

- ▶ Serviços Internos
- ▶ Certidões Negativas
- ▶ Leis Municipais
- ▶ Consulta Protocolo

I Fórum Municipal de Educação de Guaratuba

Prefeitura Municipal de Guaratuba e a Secretaria Municipal de Educação realizaram nesta última sexta-feira (19/10), na Câmara Municipal de Guaratuba o Primeiro Fórum Municipal da Educação.

REFIS 2019
**EMIÇÃO DO CARNÊ
IPTU/2019**

- ▶ Contatos
- ▶ Concursos
- ▶ Conselhos Municipais
- ▶ Beneficiários Bolsa Família
- ▶ Câmara Municipal
- ▶ Fan Page 
- ▶ Canal YouTube 

Calendário

- ▶ Agenda do Prefeito
- ▶ Agenda de Eventos
- ▶ Galeria de Imagens
- ▶ Calendário Escolar

Avisos



Apoie a coleta seletiva:
confira a rota do

Construir e Reconstruir o Plano Municipal de Educação de uma cidade vai além de atender a lei, é comprometer-se com o sonho de justiça social, de igualdade de oportunidades de acesso e permanência com sucesso.

O Plano Municipal de Educação foi instituído em 2015, inicialmente foram realizados os estudos do Plano Nacional de Educação (2014) e em seguida criada uma Comissão para elaboração do Plano Municipal de Educação de Guaratuba, criando um planejamento para um período de 10 anos (2015 á 2025) elaborado de acordo com o Plano Nacional e Estadual, sendo o principal documento que norteia a política Educacional do Município.

O I Fórum Municipal de Educação ressaltou as readequações necessárias ao Plano Municipal de Educação e a Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao período de 2016, realizada por uma equipe Técnica de Avaliação, Comissão de Coordenadora de Avaliação e Monitoramento, com a finalidade de acompanhar os avanços feitos e o planejamento das ações para que todas as metas sejam cumpridas até o final da vigência do PME, em 2025.

O principal objetivo do Fórum é promover uma Educação de qualidade que respeite a diversidade.

Estiveram presentes no Fórum os conselheiros, trabalhadores da Educação do Setor Público e Privado, representantes da Câmara Municipal de Guaratuba,

SUGESTÕES LDO 2019
156 ATENDENDO O CIDADÃO

**PORTAL DA
TRANSPARÊNCIA**
**ACESSO A
INFORMAÇÃO**
OUVIDORIA
**SAÚDE - SUS
OUVIDORIA**
**TRANSPORTE
COLETIVO**
Horário e Itinerário

CHAMAMENTOS
LISTAMENTO



Apoie a coleta seletiva:
confira a rota do
caminhão

Tempo em
Guaratuba
SEXTA

26° 21°

18 - 34 km/h

METEORED [info](#)

Estiveram presentes no Fórum os conselheiros, trabalhadores da Educação do Setor Público e Privado, representantes da Câmara Municipal de Guaratuba, Gestores Públicos e Privados, representantes do Ensino Superior, representantes de Pais e Mães dos Estudantes e Sociedade Civil Organizada, e representante dos movimentos em Defesa da Educação e da Afirmação da Diversidade.

Categoria: Educação

Data/Hora: 22/10/2018



Clique nas miniaturas para ampliar a imagem.



CHAMAMENTOS

